

Le Nouveau Statut des Transports Routiers

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 5 Juin 1939, à 14 heures

PAR

Roger GUIBERT

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. LESCURE, *Professeur*

ASSESEURS { MM. DOLLEANS, *Professeur*
PERROUX, *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

**Le Nouveau Statut
des Transports Routiers**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Nouveau Statut des Transports Routiers

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 5 Juin 1939, à 14 heures

PAR

Roger GUIBERT

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. LESCURE, *Professeur*

ASSESSEURS { MM. DOLLEANS, *Professeur*
PERROUX, *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



BIBLIOGRAPHIE

La base essentielle de notre étude a été constituée par la collection, que nous avons constamment tenue à jour, des textes législatifs et réglementaires, circulaires ministérielles, avis du Comité de Coordination et décisions de la Jurisprudence, intervenus sur la question des transports routiers depuis le début de la coordination rail-route (1934). La codication des textes législatifs et réglementaires, réalisée par le décret-loi du 12 novembre 1938 et le décret du 12 janvier 1939, a amené dans l'évolution du nouveau statut des transports routiers une certaine pause dont nous avons profité pour faire le « point ».

Les importantes décisions de la Jurisprudence, dont nous avons donné de très nombreuses références, n'ont été publiées que très incomplètement par les revues juridiques ou techniques : on pourra cependant consulter utilement à ce sujet les Annales des Chemins de fer et des Tramways (Rousseau et Cie).

Nous citerons, d'autre part, les ouvrages suivants, dont la consultation nous a été particulièrement précieuse :

COLSON. — *Cours d'Economie Politique*. 2^e édition, 1910, livre 6^e, Gauthier-Villars et Félix Alcan.

TRUCHY. — *Cours d'Economie Politique*. 3^e édition, 1929. Tome 1^{er}, Recueil Sirey.

REBOUD. — *Précis d'Economie Politique*, 3^e édition 1932. Tome 1^{er}, Dalloz.

HAURIOU. — *Précis de droit administratif*, 11^e édition, 1927, Recueil Sirey.

LAFFERRIÈRE J. — *Le droit de propriété et les pouvoirs de police*. Thèse, Paris, 1908.

COHEN A. — *Traité théorique et pratique des fonds de commerce*.

BUISSON A. — *Le statut légal des fonds de commerce*.

Annales Economiques N° 1. Recueil Sirey.

Conseil National Economique : « *Le Problème des transports* », rapport de M. Josse. Imprimerie Nationale, 1934.

Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques, document N° 3 : *Le problème des transports*.

DAUTRY (Raoul). — *Le rail, la route et l'eau*, conférence faite à la Sorbonne, publiée par la « *Revue des Deux Mondes* », les 15 avril et 1^{er} mai 1935.

LE BESNERAIS (Robert). — *La brûlante question des transports*, conférence faite au Groupe X — Alimentation — le 4 décembre 1933.

BLOCH-SÉE (Annette). — *La coordination des moyens de transport en France*. Thèse, Paris, 1935.

SALADIN (Gaston). — *Répercussions économiques des mesures de coordination des transports*. Thèse, Paris, 1937.

BONAFOUS. — *Les transports ferroviaires et routiers en France*. Thèse, Grenoble, 1935.

LA ROCHEFOUCAULD (E. de). — *La coordination des transports ferroviaires et routiers*. Thèse, Paris, 1934.

INTRODUCTION

LE NOUVEAU STATUT DES TRANSPORTS ROUTIERS ET LA COORDINATION RAIL-ROUTE

Depuis un décret-loi du 19 avril 1934, la profession de transporteur public par route est strictement réglementée. Nul ne peut exercer cette profession s'il n'est muni d'une autorisation administrative ; et de telles autorisations n'ont été délivrées — sauf exceptions très rares et d'importance négligeable — qu'aux transporteurs publics qui existaient déjà le 21 avril 1934 (1) ou à leurs cessionnaires. Bien plus, les dites autorisations n'accordent aux transporteurs qu'une activité équivalente à celle qu'ils avaient ou que leurs cédants avaient avant le 21 avril 1934, car toute extension de cette activité est assimilable à la création d'un nouveau service et nécessite par suite une nouvelle autorisation administrative : or, de telles extensions ne furent pratiquement autorisées que dans des cas tout à fait exceptionnels.

A cette cristallisation presque complète du volume des transports publics sont venues s'ajouter, depuis 1934, des mesures fiscales assez lourdes et des dispositions nouvelles tendant à accroître les garanties de sécurité que ces transports donnent au public, le tout contribuant à augmenter sensiblement les charges des transporteurs. Un système très complet de sanctions destinées à faire respecter la nouvelle réglementation est venu couronner l'ensemble.

(1) Lendemain de la date de publication au *J. O.* du décret-loi (précision donnée par le décret du 25-2-35).

Parallèlement aux mesures destinées à limiter les transports publics, des mesures ont été prises contre l'accroissement des transports privés de marchandises, mesures beaucoup moins strictes et beaucoup moins complètes il est vrai.

Les Pouvoirs publics ont donc voulu freiner énergiquement le développement des transports par route et, bien entendu, l'industrie automobile a subi également, par contrecoup, un freinage assez brutal.

Avant d'étudier cette nouvelle réglementation, il est essentiel de marquer qu'elle se place dans l'ensemble des mesures prises pour réaliser ce qu'on appelle communément la « coordination du rail et de la route ». Cette coordination, telle qu'elle a été conçue en France, comporte, en effet, trois séries de mesures :

1) les limitations apportées au développement des transports routiers, et notamment l'interdiction de créer ou de développer des transports publics à partir d'une date donnée, sauf autorisation administrative. Un « figeage » des transports publics routiers était du reste obligatoire, à titre provisoire au moins, pour que puissent être réalisées les ententes de coordination ;

2) les ententes de coordination : ententes tarifaires et échanges de services destinés à faire disparaître les « doubles emplois », la route abandonnant en faveur du chemin de fer certains services concurrents et recevant en échange le remplacement de certains services ferroviaires supprimés parce que trop déficitaires ;

3) des révisions progressives des réglementations applicables au chemin de fer et aux transports routiers, dans le but de placer les deux concurrents dans des situations moins inégales.

Nous ne proposons pas d'étudier ici l'ensemble du problème de la coordination du rail et de la route, problème qui a déjà fait couler passablement d'encre et que nous jugeons trop vaste pour être convenablement traité dans une étude comme celle-ci. Nous ne voulons étudier de la coordination que les mesures qui modifient la réglementation des transports par route : c'est toute la première série de mesures dont nous venons de parler,

et une bonne partie de la troisième série, — tout ce qui forme en somme le nouveau statut du transport routier.

Ce nouveau statut a été, nous le montrerons au cours de cette étude, une réalisation très importante de la coordination. Quelles furent du reste, jusqu'à présent, les réalisations importantes de la coordination ? Si nous nous reportons à la décomposition que nous avons donnée des mesures de coordination en trois catégories, nous constatons qu'en dehors des mesures nouvelles constituant le nouveau statut des transports routiers, la coordination comporte d'une part la révision de la réglementation applicable au chemin de fer — dans le sens d'un allègement, bien entendu — d'autre part, la réalisation des ententes.

Or, la révision de la réglementation du chemin de fer a été l'objet de trois décrets (1), dont les dispositions ont été presque exactement reproduites dans le nouveau cahier des charges de la Société Nationale des Chemins de Fer Français : les décrets du 30 décembre 1933 et du 28 octobre 1935 sur l'« assouplissement commercial » du chemin de fer (liberté tarifaire, homologation des tarifs) et le décret du 19 janvier 1934 qui fut surtout d'« assouplissement technique » (suppression de trains, organisation de services d'autobus de remplacement, utilisation d'autorails). Certes ces décrets sont intéressants : l'assouplissement tarifaire peut permettre une défense plus facile du trafic du chemin de fer et doit, par suite, contribuer à atténuer quelque peu la différence considérable des situations dans lesquelles se trouvent, à ce sujet, les deux modes de transport concurrents. Et l'application du décret du 19 janvier 1934 aurait pu être la procédure normale de fermeture des lignes les plus déficitaires du chemin de fer, si la procédure d'élaboration des ententes de coordination n'était venue s'y substituer. Le Ministre des Travaux Publics s'est d'ailleurs servi utilement de ce décret, toujours en vigueur, au cours de ces derniers

(1) Qui ne sont pas considérés comme des textes de coordination rail-route et n'ont pas été repris dans la codification de ces textes.

mois, pour supprimer certains services « voyageurs » de Chemin de fer dans des cas où les Conseils Généraux, faisant passer l'intérêt de leurs électeurs avant l'intérêt général avaient refusé d'inclure ces suppressions dans les plans de coordination. Cependant, en dehors des quelques suppressions de services ferroviaires réalisées en application du décret du 19-1-34 on ne peut considérer que les trois décrets dont nous venons de parler aient joué jusqu'à présent un rôle bien considérable dans la coordination, et notamment pour réaliser le but principal de cette coordination : l'atténuation du déficit des chemins de fer.

Les ententes de coordination ont, elles, joué un rôle déjà important, puisque la presque totalité des départements auront vu, cette année, l'application de leur plan de coordination « voyageurs ». Il faut cependant constater qu'aucune entente ne semble près de se réaliser en matière de transports de marchandises — et que même pour les transports de voyageurs, — des lacunes existent encore, notamment dans la région parisienne où le problème est loin d'être résolu.

Il faut finalement admettre que les seules réalisations de coordination qui comptent actuellement sont d'une part l'application déjà très avancée — des plans de coordination « voyageurs », d'autre part, la naissance du nouveau statut routier, consistant essentiellement en une limitation du développement des entreprises existantes.

Tout ce qui précède montre que si la coordination rail-route n'est pas l'objet de notre étude, elle est à l'origine de la réglementation que nous allons étudier. Les textes qui élaborent le nouveau statut des transports routiers sont d'ailleurs, sauf rares exceptions, des textes de coordination rail-route. Il est donc naturel que nous rencontrions à chaque détour du chemin que nous allons suivre, l'idée de coordination. On trouvera notamment dans la justification que nous apporterons du nouveau statut de la route la justification des principes mêmes de la coordination rail-route.

CHAPITRE PREMIER

CHRONOLOGIE DES TEXTES QUI ONT PROGRESSIVEMENT CONSTITUE LE NOUVEAU STATUT DES TRANSPORTS ROUTIERS

Les décrets-lois et décrets qui constituent le nouveau statut des transports routiers, et qui sont, comme nous l'avons déjà dit, des textes de coordinations rail-route (sauf rares exceptions (1), formaient jusqu'à ces derniers temps un ensemble extrêmement touffu, dont la complexité résultait des tâtonnements qui ont présidé à leur élaboration et qui se sont poursuivis pendant la durée — très excessive — de quatre années. Il faut donc se féliciter de ce que l'on ait enfin réalisé une codification de ces textes en deux documents suffisamment cohérents et clairs : le décret-loi du 12 novembre 1938 et le décret du 12 janvier 1939.

Avant de dire quelques mots de ces textes de codification il nous paraît utile de rappeler, en un court historique, la série des textes qui, par approximations successives, ont formé la nouvelle réglementation.

Nous indiquerons d'abord les dispositions qui intéressent les transports publics.

Le texte fondamental qui, bien qu'abrogé, domine encore

(1) Voir les quelques textes cités page 19.

toute la matière, a été le *décret-loi du 19 avril 1934*. Ce décret-loi fut l'aboutissement de la longue enquête menée en 1933 et 1934 par le Conseil National Economique. Malgré l'évolution perpétuelle de la réglementation qu'il a inaugurée, les principes très généraux qu'il a fixés ont été conservés.

Il reprend les deux idées essentielles qui, avec celle d'équilibrer autant que possible les charges et obligations des deux modes de transports concurrents, constituent la conception française de la coordination : la réalisation d'ententes entre le rail et la route de façon à faire disparaître des « doubles emplois », et en attendant cette réalisation, un « figeage » complet de la situation des transports routiers, cette situation ne pouvant évoluer, après la réalisation des ententes, que sous le contrôle d'autorisations administratives.

Le décret-loi du 19 avril 1934 a donc institué (art. 1 et 2) un Comité de Coordination, composé de cinq experts des différentes catégories de transporteurs et d'un arbitre, et chargé de rechercher des ententes de coordination qui devraient être approuvées par des arrêtés ministériels dans les conditions fixées aux articles 3 et 4. Et dans son article 5, il a institué ce qu'on a appelé le « contingentement » des transports publics routiers, mesure qui domine toute notre étude. Cet article stipule en effet :

ART. 5. — « A partir de la publication du présent décret et « jusqu'à l'intervention des arrêtés ministériels visés aux articles 3 et 4, il ne pourra être créé aucun service de transports « publics.

« Dans les zones où ces arrêtés seront applicables, aucun « transport public ne pourra être effectué qu'en conformité des « dits arrêtés ou de leurs modifications subséquentes.

« Après l'intervention des arrêtés ministériels, aucun service « nouveau ne pourra être créé sans une autorisation du « Ministre des Travaux Publics donnée après examen du Comité de Coordination et proposition de l'arbitre ».

Pour l'application de cet article, le décret-loi prévoit (art. 6) que les entreprises routières devront faire une déclaration indi-

quant leur situation au 19-4-34 et un arrêté ministériel, pris le même jour que le décret-loi, est venu fixer les modalités de cette déclaration.

Comme autre disposition essentielle du décret-loi, signalons la définition du transport public donnée par l'art. 7 :

ART. 7. — « Est considéré comme transport public, pour l'application du présent décret, tout service offert au public dans un but commercial pour le transport des voyageurs ou des marchandises ».

avec l'exception de l'art. 8 qui place en dehors de la coordination les transports exceptionnels de voyageurs, c'est-à-dire « les services spéciaux destinés à faire face à des besoins qui ne se renouvellent pas régulièrement ».

D'autre part, l'art. 9 charge le Ministre des Travaux Publics de trancher toute contestation ou réclamation relative à l'application des art. 7 et 8, après examen du Comité de Coordination et proposition de l'arbitre. L'art. 10 fixe les pénalités applicables dans le cas d'infraction aux dispositions réglementaires relatives à la coordination. Enfin l'art. 11 renvoie à un règlement d'administration publique le soin de préciser les mesures complémentaires de coordination. Il y eut, en fait, deux règlements d'administration publique : l'un qui eut pour objet la constitution des Comités Techniques Départementaux, le recensement des transports publics de voyageurs (seuls les transports recensés étaient considérés comme étant « autorisés »), la fixation des règles de coordination « voyageurs » et les clauses générales constituant le « cahier des charges » des transports publics de voyageurs, — c'est le décret du 25 février 1935. L'autre, le décret du 13 juillet 1935, qui eut pour objet le recensement des transports publics de marchandises (les transports recensés recevant une carte provisoire), la fixation des règles de coordination « marchandises » et les clauses générales constituant le « cahier des charges » des transports publics de marchandises. Il y a lieu de noter que les règles de coordination fixées par ce dernier décret, n'ont jamais été appliquées : elles comportaient une division des transports routiers en grande,

moyenne et petite distance, et instituaient, en outre, tout un système de redevances à la charge des transporteurs, redevances variables suivant qu'il s'agissait de grande, moyenne ou petite distance : le principe de ces redevances avait été autorisé par un décret-loi du 10 juillet 1935.

Toute cette réglementation constituée par le décret-loi du 19-4-34 et par ses deux règlements d'administration publique est loin d'être restée intacte depuis 1934.

Jusqu'au 31 août 1937 elle ne fut guère modifiée : on peut seulement citer :

— un décret du 14 novembre 1936 qui élargit la composition du Comité de Coordination et des Comités Techniques Départementaux en y introduisant des représentants des usagers. Ce décret annonça l'esprit de la réforme de 1937, laquelle consista surtout à sacrifier quelque peu aux résistances locales qui se manifestèrent très vivement contre la suppression des services voyageurs en double emploi, les principes rigoureux qui avaient été fixés dans l'intérêt général ;

— un décret-loi du 30 octobre 1935 qui renforça la répression des infractions à la coordination en prévoyant la possibilité pour le Préfet de mettre les véhicules en fourrière ;

— un décret-loi du 8 juillet 1937 créant des taxes spéciales sur les transports publics et relevant en même temps la taxe sur les carburants (1).

Mais la réglementation de 1934 ne put, en fait, être appliquée, à l'exception du contingentement des transports publics. Cela a tenu soit aux résistances locales dont nous venons de parler pour ce qui concerne les transports de voyageurs, soit à la trop grande complexité des dispositions prévues, pour ce qui concerne les transports de marchandises. Ainsi furent tenues en échec non seulement l'application des ententes de coordi-

(1) Citons également un décret-loi du 30 juillet 1937 créant un Comité spécial de coordination des transports de la région parisienne. Cet organisme devait être supprimé par un décret-loi du 12 novembre 1938 qui institua un « Comité des transports parisiens » doté de pouvoirs étendus.

nation, mais également la mise en vigueur du cahier des charges général des transports publics, cette mise en vigueur ne devant avoir lieu, d'après les règlements d'administration publique, qu'après réalisation des ententes.

Une réforme des dispositions prévues pour les transports de marchandises s'avérait donc nécessaire. Pour appliquer la coordination des transports de voyageurs, il aurait suffi, par contre, que le Gouvernement fit acte d'autorité comme les décrets lui en donnaient la possibilité : il préféra cependant réformer également les dispositions prévues, en atténuant ce qu'elles pouvaient avoir de rigoureux vis-à-vis des usagers.

Cette double réforme fut l'œuvre du *décret-loi du 31 août 1937* modifié par le *décret-loi du 17 juin 1938*. Le décret-loi du 31 août 1937 laissa en vigueur les articles 4, 6, 7, 8, 9 et 10 du décret-loi du 19-4-34, c'est-à-dire l'institution du Comité de Coordination, la déclaration que devaient faire les entreprises, la définition des transports publics, le pouvoir d'arbitrage du Ministre, et les pénalités. Mais il substitua à la disposition fondamentale de l'art. 5 la disposition suivante :

ART. 25. — « A partir de la publication du présent décret,
« aucun nouveau service routier de transport public ne pourra
« être créé sans autorisation du Ministre des Travaux Publics
« donnée après avis du Comité Technique Départemental des
« transports et du Conseil Supérieur des Transports, sous
« réserve des cas visés à l'art. 11 ci-dessus.

« Le Ministre des Travaux Publics pourra, dans les mêmes
« conditions, retirer l'autorisation visée aux chapitres I et II (1)
« qui précèdent et au présent article en cas d'inobservation des
« prescriptions imposées par cette autorisation.

« Le Ministre des Travaux Publics aura toutefois la faculté
« de déléguer les pouvoirs visés aux deux alinéas qui précè-
« dent, au Préfet, statuant après avis du Comité Technique
« Départemental dans des limites qui seront fixées par dé-
« cret ».

Cette modification peut ainsi s'expliquer : le système du

(1) Il s'agit de l'autorité accordée aux services existants.

décret-loi du 19-4-34 qui figeait complètement la situation des transports publics jusqu'à l'approbation des ententes se concevait parfaitement. Mais étant donné le retard qui fut apporté, pour les raisons que nous avons dites, à cette approbation, ce « figeage » devenait très gênant : aucun service nouveau ne pouvait être créé, même s'il répondait à un besoin réel des usagers et ne créait pas de concurrence nouvelle. Or, les besoins des usagers, au cours des années, évoluent quelque peu et le principe de l'art. 5 du décret-loi de 1934 a dû, dans la pratique, subir quelques entorses. C'est pour cela que le décret-loi du 31-8-37 a prévu la possibilité d'autorisation du Ministre (et même, par délégation, du Préfet) sans attendre la réalisation des ententes.

Cette première modification fut donc faite dans l'intérêt des usagers. Il en fut de même d'un certain nombre de nouvelles dispositions, parmi lesquelles nous citerons : celle qui attribue aux Conseils Généraux le pouvoir d'arrêter les plans de coordination voyageurs qui doivent être soumis au Ministre des Travaux Publics, celle qui prévoit la garantie du Chemin de fer pour les services de remplacement du fer, celle qui prévoit que pour les récompenser des sacrifices qu'ils feront pour la coordination, des subventions prélevées sur le produit des taxes nouvelles seront versées aux départements.

Le décret-loi du 31-8-37 a prévu, d'autre part, pour tous les transports publics, la délivrance d'autorisations *particulières* (qui n'existaient, antérieurement, que pour les transports de marchandises).

On trouve encore dans le décret-loi du 31-8-37 des dispositions très critiquables sur l'indemnité de rachat qui sera accordée aux entreprises routières lorsqu'on devra leur supprimer des services sans pouvoir leur accorder en échange d'autres services. On y trouve de nouvelles dispositions sur les services exceptionnels de voyageurs atténuant la libéralité dont avait fait preuve, à leur égard, le décret-loi du 19-4-34 et l'annonce d'une réglementation des « taxis collectifs ». On y trouve de nouvelles règles de coordination « marchandises », qui divisent les trans-

ports publics de marchandises en 3 catégories (camionnage urbain et rural, petite distance, grande distance), et tendent à donner plus de liberté aux deux premières catégories, ce dont profiteront encore les usagers : le camionnage rural n'est plus soumis qu'à un régime de déclaration — la réglementation du camionnage urbain est renvoyée à des décrets (qui ont paru le 7-4-38 et le 21-8-38 et ont prévu, notamment, de nouvelles règles de contingentement, plus souples que les anciennes) — le contingentement des transports à petite distance devient plus libéral ; d'autre part, la réglementation de l'affrètement est annoncée et l'organisation professionnelle des transporteurs de marchandises est amorcée sous forme de groupements qui appliqueront des tarifs homologués par le Ministre et bénéficieront, en compensation, de réduction de taxes. De nouvelles sanctions sont instituées. Enfin, le décret-loi du 31-8-37 crée un Conseil Supérieur des Transports qui reçoit les rôles et attributions du Conseil Supérieur des Chemins de fer et des divers Comités de Coordination. Pratiquement, ces organismes, et notamment le Comité de Coordination des transports ferroviaires et routiers deviennent des Comités permanents du Conseil Supérieur des Transports.

Les modifications qu'apporta à la nouvelle réglementation le décret-loi du 17 juin 1938 concernèrent notamment le contingentement des transports de marchandises à petite distance, certaines restrictions étant apportées au régime très libéral que leur avait octroyé le décret-loi du 31-8-37, et l'obligation qu'auront désormais tous les transporteurs de marchandises, qu'ils fassent ou non partie de groupements professionnels, d'appliquer des tarifs arrêtés par le Ministre des Travaux Publics. Ce décret-loi annonça également une révision de la réglementation des camions loués (1).

Les nombreux décrets d'application annoncés par les décrets-lois du 31 août 1937 et du 17 juin 1938 ont ensuite vu le jour.

(1) Ce même décret-loi modifia la composition et la compétence du Comité spécial de coordination des transports de la région parisienne.

Nous avons déjà cité les décrets relatifs au camionnage urbain. Les autres décrets parus ont été les suivants :

— le décret du 15-12-37 qui donna la définition du camionnage rural ;

— le décret du 25-2-38 qui constitua une refonte de l'ancien décret « voyageurs » du 25-2-35 dans le sens d'un assouplissement, favorable aux usagers, des règles relatives à la suppression des services faisant double emploi, des clauses de prix destinées à protéger le chemin de fer et de la tarification des services de remplacement de trains ;

— le décret du 20-8-38 qui fixa les modalités de recouvrement sur les transporteurs publics par fer et par route des cotisations destinées à couvrir les frais des Comités Techniques et des Comités de Coordination ;

— et enfin, toute la série des décrets signés le 12 octobre 1938.

Cette série importante montre que le Ministre eut la louable intention de faire enfin « sortir » une réglementation trop attendue. Toutefois, comme nous l'indiquerons au cours de cette étude, certaines dispositions de ces décrets reprises dans les textes de codification appellent bien des réserves. Du 12 octobre 1938 ont été datés :

— le décret sur les transports de marchandises à petite distance qui accorda une zone assez étendue à ces transports ;

— le décret sur les transports de marchandises à grande distance et la constitution des groupements professionnels, qui fixa les règles de parité tarifaire entre le rail et la route ;

— le décret sur l'affrètement qui soumit la profession d'affrêteur au régime de l'autorisation ;

— le décret sur les camions donnés en location qui se trouvèrent désormais contingentés ;

— un nouveau décret sur le camionnage rural, élargissant les règles du décret du 15-12-37 ;

— un décret « voyageurs » qui remania le règlement du 25-2-38 en ce qui concerne la parité tarifaire des services routiers maintenus en parallèle avec le fer ;

— le décret sur les taxis collectifs ;

— enfin, deux décrets sur la répression des infractions, l'un sur les assistants techniques, l'autre sur le paiement des pénalités.

Il faut remarquer que l'application de ces décrets du 12-10-38 fut pratiquement suspendue jusqu'à la parution des textes de codification.

Nous passerons maintenant en revue, assez rapidement, les quelques décrets, visant les transports privés, qui précédèrent les textes de codification.

En ce qui concerne les transports de voyageurs, le décret du 25-2-35, puis celui du 25-2-38 continrent quelques dispositions tendant à éviter que les transports publics se camouflent en transports privés, mais ces derniers furent laissés entièrement libres.

En ce qui concerne les transports de marchandises, il faut d'abord noter que le décret de coordination « marchandises » du 13 juillet 1935 comporta certaines dispositions essentielles sur les transports privés : il précisa notamment les règles permettant de distinguer ces transports des transports publics, et c'est dans ce décret que figura la disposition capitale qui assimila aux transports publics les transports privés auxquels sont adjoints des frêts de retour ou de complément. Il comporta également des règles importantes sur la location des camions, mais un décret du 12-10-38 est venu en fixer de nouvelles.

Ultérieurement, un décret-loi du 30 octobre 1935 institua des redevances sur les transports privés de marchandises, faisant pendant aux redevances prévues par le décret du 13 juillet 1935 à la charge des transports publics. Mais ce fut seulement le 16 juillet 1937 que fut pris le règlement d'administration publique qui précisa les modalités d'établissement et de versement de ces redevances. Il est vrai que les redevances du décret du 13 juillet 1935 sur les transports publics ne furent jamais perçues et que ce ne fut également qu'en juillet 1937 que des taxes frappèrent réellement les transports publics (décret-loi du 8 juillet 1937).

Enfin, un décret du 31 décembre 1937 institua un contrôle

spécial des transports privés de marchandises au moyen d'un carnet de bord. Ses dispositions furent légèrement modifiées par des décrets du 21 août 1938 et du 12 octobre 1938.

Au début de novembre 1938, les textes parus depuis 1934 pour réglementer les transports routiers publics et privés constituaient donc un ensemble d'une complexité invraisemblable. Nous venons de citer 29 décrets-lois et décrets. Encore faut-il y ajouter certaines circulaires du Ministre des Travaux Publics ou du Comité de Coordination qui réglementaient d'une façon plus ou moins légale des sujets très importants :

Ainsi la circulaire ministérielle du 13 janvier 1938 sur les interruptions de services routiers de marchandises, la circulaire du Comité de Coordination du 29 novembre 1935 sur les transports « à la demande » de marchandises. Il était temps de « codifier » cet ensemble de textes pour les rendre plus cohérents et donner à chaque disposition sa véritable place.

Du point de vue de la forme, l'œuvre réalisée, qui eut pour but la codification des textes de coordination rail-route, fut très satisfaisante. Bien qu'elle n'échappe pas à certaines critiques en ce qui concerne notamment le caractère « réglementaire » ou « législatif » donné à certaines dispositions, cette codification a rassemblé en deux textes bien ordonnés — l'annexe A du décret-loi du 12 novembre 1938, document que nous appellerons pour simplifier, dans toute cette étude, le « code législatif », et le décret du 12-1-39, « code réglementaire » — non seulement tous les décrets-lois et décrets antérieurs (1),

(1) A l'exclusion toutefois du décret-loi du 12-11-38 instituant le « Comité des transports parisiens » et de certains textes qui s'appliquent plus spécialement soit au Chemin de fer, soit aux transports routiers et ne sont pas considérés comme se rattachant directement à la coordination : les décrets d'assouplissement de l'exploitation du Chemin de fer qui ont été incorporés dans le cahier des charges de la S.N.C.F. (voir page 7 et suivantes), et les décrets relatifs soit à la police de la circulation routière, soit à la réglementation du travail dans les entreprises routières (voir page 19).

D'autre part, le titre III du décret du 31-8-37 qui créa le Conseil Supérieur des Transports, de même que ses décrets d'application n'ont pas été repris dans la codification rail-route car ils intéressent l'ensemble des transports par route, par fer, par air, par mer.

mais également certaines mesures déjà citées qui avaient fait l'objet de simples circulaires alors qu'elles avaient réellement un caractère réglementaire ou même législatif.

Pour le fond, les textes de codification ont fait beaucoup plus que de la codification. Ils ont modifié, d'une façon souvent profonde, les dispositions antérieures en ce qui concerne notamment : la définition des transports privés ou publics, les conditions nécessaires pour qu'un transport soit privé devenant beaucoup plus strictes — le régime fiscal des transports publics ou privés — les règles applicables aux tarifs des services routiers maintenus en parallèle avec le chemin de fer — le camionnage urbain qui n'est plus assujéti qu'à une simple déclaration — les entreprises de déménagement, qui sont libres désormais de choisir sans restrictions leurs relations — les transports privés de marchandises qui se trouvent contingentés lorsqu'ils sont effectués dans des véhicules de plus de 12 T — les groupeurs qui sont, comme les affrêteurs, soumis au régime de l'autorisation — le contingentement des transports à grande distance, qui devient plus strict — les règles de délibération des C.T.D.

Pour être complets, nous citerons certains textes de caractère particulier qui, ne se rattachant pas directement à la coordination rail-route, n'ont pas été repris dans les décrets de codification. Tout d'abord certains textes qui ont réglementé la largeur, le poids et la vitesse des véhicules routiers, qu'il s'agisse de transports privés ou publics : décrets des 30 juin 1934, 30 octobre 1935, 28 mai 1936, 26 mai 1937 et 18 décembre 1937 et arrêté ministériel du 2 décembre 1938. Le but de ces textes a été non seulement d'augmenter la sécurité de la circulation et de diminuer les dépenses d'entretien des routes, mais également de limiter indirectement la concurrence faite au fer par certains véhicules lourds à grand rayon d'action : ils apportèrent donc leur contribution à la cause de la coordination.

Nous mentionnerons également le décret du 27 avril 1937 sur l'application de la semaine de 40 heures dans les entreprises de

transports par terre, décret qui a eu d'importantes répercussions sur les conditions d'exploitation des entreprises.

Avant d'entreprendre l'analyse détaillée de la nouvelle réglementation des transports routiers, nous indiquerons comment se justifie l'idée essentielle dont découle toute cette réglementation : à savoir qu'il était indispensable, dans l'intérêt supérieur de la nation, de limiter le développement des transports routiers.

CHAPITRE II

COMMENT SE JUSTIFIENT LES LIMITATIONS APPORTEES AUX TRANSPORTS ROUTIERS

Dans des pays qui, comme la France, sont restés, malgré tout, attachés aux principes de l'économie libérale, les entorses faites à ces principes se multiplièrent dans la période d'après-guerre.

Nous ne pensons pas que l'on puisse critiquer, à priori, les restrictions apportées, au moyen d'une intervention de l'Etat de plus en plus accentuée, au régime de concurrence qui fut, depuis la fin du XVIII^e siècle, la base de la vie économique et la source des immenses progrès réalisés. Le régime de concurrence a, de tout temps, comporté des avantages et des inconvénients. Si, jusqu'au début de ce siècle, la somme des avantages l'emportait de beaucoup sur les inconvénients, ce n'est plus aussi évident aujourd'hui, à la suite des excès engendrés par la concurrence et à la suite des bouleversements que la grande guerre apporta dans la vie économique des peuples.

La nécessité d'une adaptation des formules libérales s'est fait de plus en plus sentir depuis la guerre. Sur certains marchés, la concurrence avait engendré le monopole des trusts privés, monopole plus condamnable encore que celui de l'Etat puisque de seuls intérêts privés profitent des sacrifices imposés au consommateur. Sur d'autres marchés, au contraire, la mul-

tiplicité des entreprises était devenue telle que le gaspillage des forces productives apparaissait évident. Bien plus, cette multiplicité engendrait de nombreuses faillites, et les inconvénients des faillites répétées sont très sérieux : elles entraînent des désordres sociaux d'autant plus importants que l'industrie moderne a fait naître une classe ouvrière nombreuse et organisée, et elles faussent la vie économique, les acquéreurs d'entreprises tombées ou sur le point de tomber en faillite bénéficiant d'un allègement anormal de leurs prix de revient.

D'autre part, indépendamment de ces déformations spontanées du régime de concurrence, était apparue une raison beaucoup plus grave d'adaptation : l'insuffisance des débouchés en regard des quantités produites. Le repliement de certains pays sur eux-mêmes à la suite des bouleversements de la guerre, phénomène appelé aujourd'hui autarcie, est certes l'une des causes principales de l'insuffisance de débouchés dont souffre notre activité économique. Mais en plus de cette restriction des marchés extérieurs, il y eut le développement excessif de nos moyens de production au point qu'il semble aujourd'hui qu'une certaine stagnation soit nécessaire.

M. Colson indiquait déjà en 1910, dans les pages magistrales qui servent de conclusion à son cours d'Economie politique (1) « que ce serait folie de supposer qu'une période de progrès dont « la durée est exceptionnelle se poursuivra indéfiniment » et que « les peuples et les particuliers qui se laisseront surprendre « en ayant escompté un développement des ressources de toute « nature qui cesserait de se produire tomberont certainement « dans les plus graves embarras ». Tous ceux (et l'Etat en premier) qui, dans la période d'intense activité qui succéda à la guerre, développèrent imprudemment leur outillage, eussent mieux fait de méditer les lignes prophétiques que nous venons de reproduire. Pour que le progrès de la vie économique poursuive sa marche, il semble donc nécessaire qu'une certaine ca-

(1) M. COLSON : *Cours d'Economie Politique*, 2^e édition, 1910, livre 6^e, pages 509 et suivantes.

dence soit respectée. Si cette marche du progrès se précipite, la crise survient : on sait qu'il s'agit là d'un phénomène cyclique. Qu'ils aient cherché à atténuer, par des mesures préventives, l'ampleur des crises ou à remédier, après l'apparition d'une crise, aux désordres qu'elle avait engendrés, tous les Etats développèrent les mesures d'intervention. Et la crise d'après-guerre ayant dépassé en ampleur toutes les précédentes, il n'est pas étonnant que la pratique de l'intervention de l'Etat se soit particulièrement accentuée depuis la guerre (1). Dans la plupart des pays, il a paru ainsi indispensable d'imposer à la marche du progrès un très sérieux ralentissement afin de permettre à la vie économique de reprendre son souffle : il est frappant de constater qu'à cette demi-stagnation a correspondu un retour vers l'organisation corporative, qui fut la formule du Moyen-Age — autre époque de stagnation économique.

L'interventionnisme, qui a toujours été nécessaire dans certains domaines, même aux temps les plus beaux de l'individualisme, a pris ainsi, depuis le début de ce siècle, un développement considérable : si ce développement paraît inévitable n'est-il pas indispensable de veiller à ce qu'il reste aussi modéré, aussi prudent qu'il est possible ?

Or, il semble que ces dernières années (2) nos pouvoirs publics aient perdu de vue la nécessité de limiter l'intervention de l'Etat aux cas où un intérêt « permanent » du pays l'exige (par exemple la conservation d'une richesse nationale, le développement des forces productives du pays, etc...). La notion d'intérêt général, dans son sens habituel d'intérêt collectif à une époque donnée, n'est pas suffisante : si l'intérêt momen-

(1) M. TRUCHY a très justement indiqué que l'une des causes de l'interventionnisme très accentué d'après-guerre réside dans le fait que pendant la guerre « l'Etat a trouvé des prises nouvelles et solides sur toute la vie et sur les biens des citoyens » et a ainsi renforcé sa souveraineté, pendant que s'effaçait le sentiment des libertés individuelles (*Cours d'Economie politique*, 3^e édition, 1929, tome I^{er}, page 103). Cette emprise de l'Etat aurait dû cependant se desserrer après la guerre. Mais elle se justifierait de nouveau ces dernières années, par les préparatifs intenses de Défense Nationale que l'on a dû effectuer.

(2) Voir la législation citée pages 32 et suivantes.

tané de la collectivité demandait certaines mesures qui compromettent l'avenir du pays dans l'un de ses intérêts permanents, il est évident que l'Etat devrait s'abstenir de prendre de telles mesures. On pourrait penser cependant que certaines mesures peuvent se trouver justifiées par un intérêt momentané de la collectivité, sans que paraisse être en cause un intérêt permanent du pays : en réalité n'est-ce pas un intérêt permanent du pays que d'assurer à chaque époque le bien-être économique de la collectivité, la prospérité d'une époque conditionnant l'avenir économique du pays, de même que les progrès d'une génération constituent l'héritage des générations suivantes ? La notion d'intérêt permanent est donc bien le critérium complet servant à justifier l'intervention de l'Etat (1).

En dehors de la défense des intérêts permanents du pays, l'Etat ne devrait pas s'immiscer dans la gestion des entreprises privées. On a souvent constaté que les administrations publiques n'avaient aucune des qualités désirables pour gérer une entreprise. Mais même un contrôle ou une protection de leur part, quand l'intérêt national n'est pas en jeu, doit être tenu pour nuisible : dans un régime électif comme le nôtre, ce seront souvent d'autres raisons que la qualité d'une industrie qui amèneront l'Etat à accorder son appui. M. Colson l'a dit vigoureusement : « Plus l'intervention du pouvoir dans les intérêts matériels des citoyens sera considérable, plus le recrutement de leurs mandataires aura chance de s'abaisser... Qui-conque tient, comme nous, aux libertés publiques et croit qu'il est de l'intérêt autant que de la dignité d'un peuple de n'aban-

(1) C'est bien dans le sens de l'intérêt permanent que M. REBOUD conçoit l'intérêt général qui doit servir de base à l'action de l'Etat. (*Précis d'Economie Politique*, 5^e édition, tome I^{er}, Dalloz, 1932).

M. TRUCHY, *op. cit.*, résume ainsi les divers cas justifiant une intervention de l'Etat dans l'activité économique : limitation des abus de la concurrence, contrôle des positions stratégiques de l'activité économique (monnaie, transports, etc...), encouragement et coordination des initiatives privées, sauvegarde des intérêts permanents du pays. Il nous semble que cette dernière notion, celle de l'intérêt permanent du pays, c'est-à-dire de l'intérêt général étendu aux générations futures, englobe les autres.

donner jamais à un maître le gouvernement de ses affaires, doit attacher un intérêt capital à ne pas étendre le champ de celles dont l'autorité doit être chargée dans une mesure incompatible avec le bon fonctionnement d'un régime basé sur l'élection » (1).

C'est pourquoi la création de nouveaux « services publics » (la multiplication des « services publics » et des monopoles dont bénéficient souvent de tels services est l'une des formes les plus dangereuses de l'interventionnisme) doit rester exceptionnelle et limitée aux cas où les intérêts permanents de la Nation seraient assez impérieux pour exiger une telle création (2), c'est-à-dire aux cas d' « extrême urgence » suivant la forte expression de M. Hauriou (3).

C'est pourquoi, en laissant de côté le cas où des services publics doivent être créés, les mesures d'atténuation ou d'adaptation du régime normal de concurrence qu'il peut être nécessaire de prendre ne doivent jamais aller jusqu'à tuer complètement la concurrence qui est à l'origine même du progrès économique. Que l'on ralentisse le progrès c'est peut-être nécessaire à certaines époques, mais si l'on en tarit la source on risquera alors non seulement une prolongation excessive de la semi-stagnation que l'on aura recherchée, mais même une régression : on compromettra l'avenir économique du pays, on ira à l'encontre de ses intérêts permanents.

Si l'on quitte l'ordre économique pour l'ordre juridique, peut-on admettre que nos lois d'interventionnisme puissent aller jusqu'à porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie ?

La liberté du commerce et de l'industrie, proclamée par la loi Le Chapelier du 2 mars 1791 constitue l'un des principes

(1) *Op. cit.*, page 516.

(2) Comme ce fut le cas pour les Chemins de fer, les P.T.T., etc...

(3) *Précis de droit administratif*, 11^e édition, Recueil SIREY, 1927, pages 14 et suivantes.

essentiels de notre droit (1), de même que l'impossibilité d'amputer le droit de propriété — sauf pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité (Art. 545 C. Civ.). De tels principes sont quasi-constitutionnels car la vie juridique serait rendue impossible s'ils pouvaient être méconnus par des articles de lois (2).

Mais la liberté du commerce et de l'industrie qui a été spécialement confirmée, pour la profession du transporteur routier par un certain nombre de dispositions législatives (3) ne peut, en aucun cas, constituer un droit absolu. Le droit de propriété est lui-même limité, puisque l'article 544 du Code Civil le définit ainsi : « Le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements* ». La liberté du commerce et de l'industrie, de même que le droit de propriété, peut donc subir des limitations dans l'intérêt général (4) — li-

(1) Elle est inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme qui eut une valeur constitutionnelle dans quelques constitutions d'après 1791, mais ne l'a plus aujourd'hui.

(2) D'après M. HAURIOU, serait inconstitutionnelle toute loi qui violerait les principes supérieurs de droit public constituant la « superlégalité ». Il est difficile, en effet, d'admettre, dans un pays comme le nôtre où la Constitution ne contient que des règles de procédure, que seule serait inconstitutionnelle une loi qui violerait les règles établies par le texte de la Constitution. Il est nécessaire que le Parlement ne puisse toucher à la légère à certains principes de droit public qui doivent être suffisamment permanents si l'on veut une vie juridique stable.

Dans le même ordre d'idée, M. DUGUIT tenait pour inconstitutionnelle toute loi contraire à la Déclaration des droits de l'homme, alors que cette déclaration ne fait plus partie de la Constitution et n'a plus aujourd'hui que la valeur d'une loi.

Ce que nous venons de dire d'une loi est vrai, a fortiori, des décrets-lois qui nous occupent, dans lesquels des auteurs comme M. BERTHELEMY ne veulent pas voir une délégation du pouvoir législatif, le Parlement ne pouvant déléguer ce pouvoir, mais seulement une extension de compétence du pouvoir exécutif — le Parlement rendant à l'Exécutif une partie de son pouvoir réglementaire qu'il lui avait enlevée en faisant des « règlements en forme de loi ».

(3) Art. 65 de la loi du 9 Vendémiaire, An VI, et art. 115 de la loi du 25 mars 1817 qui abrogeait un décret du 1^{er} Empire, lequel fait figure d'ancêtre de notre décret-loi du 19 avril 1934 puisqu'il interdisait les services nouveaux.

(4) Par exemple dans l'intérêt de l'ordre ou de la sécurité publique Voir Cassation 22-11-35 et Conseil d'Etat, Transports Citroën contre Maire de Lyon, 10-1-36.

limitations d'autant plus graves que l'intérêt général est plus impérieux. Et non seulement des lois peuvent apporter ces limitations, mais également des règlements, à condition que ces règlements se bornent à préciser les limitations imposées par les lois, sans en créer de nouvelles (1). D'autre part, il faut admettre que les libertés du commerce et de l'industrie peuvent être exceptionnellement supprimées, par mesure législative, lorsqu'il apparaît nécessaire de monopoliser certaines activités au profit des services publics (2).

Si les limitations dont nous venons de parler n'ouvrent pas droit à indemnité lorsqu'elles n'apportent que des restrictions générales au droit de propriété commerciale (3), il n'en est pas de même lorsqu'elles aboutissent à une véritable amputation ou à une suppression de ce droit : dans ce cas comme dans celui où la création de services publics entraîne la suppression pour certaines professions de la liberté du commerce et de l'industrie, les industries ou commerces qui se trouvent expropriés doivent, en vertu du principe ci-dessus rappelé, être indemnisés équitablement en tenant compte de tous les éléments du fonds de commerce, corporels et incorporels.

La justification juridique et la justification économique de l'interventionnisme ne se recouvrent pas exactement. Telles mesures législatives ou réglementaires inattaquables dans l'ordre constitutionnel ou légal n'en sont pas moins critiquables dans l'ordre économique. Et nous ne pourrions être satisfaits que de celles pour lesquelles existeront les deux justifications.

Pour nous résumer, une disposition législative ou réglementaire pourra porter atteinte à certains principes essentiels de notre droit comme la liberté du commerce et de l'industrie pourvu qu'une telle disposition soit fortement motivée par un

(1) Voir : *Le Droit de propriété et les pouvoirs de police*, de M. J. LAFERRIÈRE, Thèse, Paris 1908.

(2) Nous indiquerons plus loin (page 68) la jurisprudence du Conseil d'Etat intervenue à propos des limitations apportées à la profession de transporteur public routier.

(3) Voir M.-J. LAFERRIÈRE : *Op. cit.*

« intérêt permanent » du Pays et qu'elle n'aille pas jusqu'à annuler cette liberté et tarir ainsi la source du progrès économique. Cette liberté pourra toutefois être annulée et des monopoles créés dans les cas exceptionnels et « urgents » où l'intérêt de la nation exigerait la création d'un service public, mais dans ce cas les industries expropriées devront être indemnisées équitablement.

Il importe de constater, au début de cette étude, qu'en matière de transport, la création de services publics jouissant d'un monopole plus ou moins complet a toujours paru préférable, en France, au régime de concurrence. Le principe de la concession fut institué dès l'origine du chemin de fer (loi du 11 juin 1842). Certes, l'importance des chemins de fer ou des canaux dans la vie économique, la nécessité de desservir des régions déshéritées, d'assurer l'égalité de traitement entre les usagers et la sécurité des voyageurs, et d'autres raisons encore, justifiaient une intervention active de l'Etat dans ces « services publics ». Si l'on a été jusqu'à la création de monopoles, c'est, qu'avant l'apparition de l'automobile, le maintien de la concurrence dans les transports n'aurait pas entraîné d'abaissement des prix, mais, comme l'a souligné M. Colson (1), aurait conduit presque inévitablement à l'entente entre transporteurs, étant donné le petit nombre de voies (chemins de fer ou canaux) auxquelles on pouvait s'adresser. La création de monopoles légaux s'est donc imposée car « là où il y a nécessairement monopole, mieux « vaut encore que ce monopole s'exerce au profit de la collectivité et sous le contrôle de ses représentants qu'au profit de particuliers » (2).

Si le nouveau régime d'« autorisation » auquel sont soumis les transports publics routiers est conforme à la politique traditionnelle suivie jusqu'alors en matière de transports, sa justification n'est pas aussi évidente que celle du régime des chemins de fer ou des canaux. Des raisons analogues à celles

(1) COLSON : *Op. cit.*, page 358.

(2) COLSON : *Op. cit.*, page 359.

indiquées plus haut, mais moins impérieuses, expliqueraient peut-être que l'Etat intervienne pour donner à ces transports, dans une certaine mesure, le caractère de « services publics ». Mais comment justifier la limitation du nombre de services, l'atténuation ou la suppression du régime de concurrence ? Pour les transports routiers, en effet, la liberté n'engendre pas l'entente, contrairement à ce que nous avons dit pour les chemins de fer. La création d'une entreprise de transports publics par route ne nécessitant pas d'investissements importants, le nombre de ces entreprises a pu se développer dans une proportion considérable. De cette multiplication des entreprises et de l'extrême mobilité de leur champ d'activité il est résulté, non pas des ententes, mais au contraire une âpre concurrence et un abaissement des prix de transport dont ont profité les usagers.

Nous verrons cependant que le régime d'« autorisation » auquel on a soumis les transports par route répond bien à un intérêt permanent et « urgent » du pays. Avant d'étudier quel est cet intérêt permanent, nous allons examiner deux autres justifications que l'on a pu donner du nouveau statut routier, en indiquant pour quelles raisons elles nous paraissent insuffisantes.

Pour les uns, les limitations des transports routiers auraient pour but de remédier à un excès de concurrence, à une situation « anarchique » des transports routiers. Pour d'autres, elles auraient été nécessaires pour sauvegarder le domaine public routier.

Il faut d'abord remarquer que ces justifications ne visent que les transporteurs publics. Mais il est vrai qu'une fois justifiées les mesures très graves prises contre les transports publics, et notamment le « contingentement » très complet de ces transports, la justification des mesures prises à l'égard des transports privés est beaucoup plus facile. Il était nécessaire, en effet, pour atteindre le but recherché à l'égard des transports publics, d'éviter que ces transports se déguisent en transports privés pour échapper à la réglementation, soit par le procédé de la location du véhicule du transporteur public à un particulier,

soit par le procédé du fret de complément et de retour. Il était également nécessaire, pour éviter un déplacement de trafic des transports publics au profit des transports privés, que la taxation des premiers soit suivie de la taxation des seconds et certaines mesures de contingentement des transports privés se justifient par la même raison.

1° La limitation du développement des transports publics envisagée comme un remède à un excès de concurrence entre les transporteurs routiers.

On pourrait être tenté de rattacher la limitation des transporteurs routiers publics à une certaine orientation de notre législation tendant à limiter le nombre et la production des entreprises. Ce serait une erreur, croyons-nous, et ce ne serait pas en tout cas une justification. Cette orientation est en effet très critiquable : c'est de l'interventionnisme aussi strict qu'il est possible et que ne justifie pas la sauvegarde d' « intérêts permanents » du pays.

La production de telle branche d'activité est-elle surabondante, eu égard aux débouchés existants ? La concurrence excessive qui sévit contribue-t-elle également à un abaissement mortel des prix de vente ? Il est un moyen bien simple d'y remédier : c'est de limiter le nombre d'entreprises et limiter également la production de chaque entreprise. Un pays comme les Etats-Unis a usé systématiquement de ce moyen. Ce fut la politique des « codes industriels » poursuivie à la suite du National Recovery Act du 16 juin 1933, lequel eut pour but de « relever l'industrie et de conserver les ressources « naturelles » (1). Ces codes dit « de concurrence loyale » sont des accords passés entre industriels dans le but de contrôler les prix et la production, accords qui deviennent obligatoires pour toute la branche d'industrie intéressée lorsqu'ils ont été approuvés par l'Etat. On pourra consulter utilement à ce sujet l'intéressant article de

(1) Préambule du Titre I du N. R. A.

M. Trevoux paru dans les « *Annales Economiques* » (1). On y verra que les limitations apportées par ces codes peuvent revêtir plusieurs formes, souvent coexistantes du reste : limitation de l'accès à l'industrie et de l'installation de nouveaux moyens de production, limitation du rythme de la production (durée de fonctionnement des machines et des usines), limitation de la production elle-même (fixation du chiffre global et répartition entre les productions existantes). Bien que la Cour Suprême ait condamné le National Recovery Act et que par suite le caractère obligatoire des codes ait disparu, beaucoup des mesures qu'ils édictèrent ont subsisté à titre d'accords libres entre industriels. Comme l'indique l'auteur de l'article, on ne peut noter les effets économiques produits par toutes ces limitations, étant donné les nombreux autres facteurs qui ont agi en même temps sur l'économie américaine. Cependant M. Trevoux fait de nombreuses réserves de principe que nous partageons entièrement. En protégeant les usines existantes, dont beaucoup sont d'un rendement déficient, contre la concurrence de techniques nouvelles, ne va-t-on pas tuer la source même du progrès économique ? L'intérêt des consommateurs n'est-il pas complètement sacrifié ? Comment justifier de telles mesures par l'intérêt général ? Du reste, suivant quels principes directeurs pourra-t-on établir que la production de telle industrie doit être limitée ? « On n'a jamais montré quelle contribution au redressement économique était apportée par une diminution de la quantité des marchandises mises sur le marché. Chaque branche d'industrie en arrive à se considérer isolément et on risque une course à la restriction de la production, chacun cherchant à améliorer sa position relative avec des conséquences analogues aux guerres douanières entre nations ». Nous craignons, en outre, que cette distribution des faveurs de l'Etat aux diverses branches d'industries se fasse sous des influences autres que celles de l'intérêt général. Seules pourraient se justifier les mesures qui ont été prises pour préserver de la dispa-

(1) *Annales Economiques*, N° 1, Recueil SIREY.

rition certaines richesses nationales comme les forêts ou comme le pétrole en subordonnant l'exploitation de ces richesses à une autorisation : l'idée est, en effet, entièrement différente. Il s'agit alors de richesses nationales qui ne peuvent pratiquement pas être accrues et dont il faut éviter la dilapidation, tandis que les codes industriels ne font qu'accorder une protection excessive à des capitaux privés. Certes, ces capitaux sont utiles à l'économie nationale, mais est-ce une raison pour empêcher de nouveaux investissements de tels capitaux ?

M. Trevoux indique, dans le même article, les importantes limitations qui ont été également apportées à la production agricole des Etats-Unis, production qui doit désormais s'adapter aux seuls besoins intérieurs. Ces mesures soulèvent les mêmes critiques que les « codes » industriels, sauf toutefois celles qui visent à la conservation du sol (fixation d'un certain pourcentage de superficies qui ne doivent pas être utilisées en cultures épuisant le sol), car le sol est évidemment la première richesse nationale.

En France, les limitations apportées au développement des entreprises commerciales et industrielles sont très loin d'avoir eu l'ampleur des codes industriels américains, tandis qu'au contraire notre agriculture a subi des mesures analogues à celles prises aux Etats-Unis.

Pour l'Agriculture, mentionnons d'abord toute la législation qui limite la production viticole : ce sont, à notre connaissance, les premiers textes de la série (1). Il y eut des mesures indirectes sous forme de redevance (2) ou de dispositions sévères sur le blocage et la distillation (3). Il y eut également des mesures directes sous forme de dispositions visant la limitation des plantations et l'arrachage des vignes (4).

(1) Voir l'article de M. WORMSER paru dans : *Les Annales Economiques*, N° 1, Recueil SIREY.

(2) Loi du 4 juillet 1931.

(3) Art. 7 de la loi du 4 juillet 1931, décret-loi du 31 juillet 1935, décret du 20 décembre 1935.

(4) Loi du 4 juillet 1931, lois du 8 juillet 1933 et du 24 décembre 1934, décrets-lois du 30 juillet 1935 et du 30 octobre 1935, loi du 28 mars 1936.

On peut ensuite citer toute la législation tendant à limiter la culture du blé et l'activité des professions connexes : contingentement de la culture du blé (1), création de l'Office du Blé (2), contingentement et organisation professionnelle de la meunerie (3), mesures fiscales tendant à limiter la production de la meunerie et de la boulangerie (4), contingentement et organisation professionnelle de la semoulerie (5).

La culture de la chicorée a été également limitée (6).

Des mesures légales ont encore été prises pour limiter les plantations de betteraves et la production du sucre (7), mais ce sont surtout les accords entre fabricants de sucre qui, depuis 1931, réalisent ces limitations.

Pour la pêche, un décret a institué un Comité de Grandes Pêches maritimes chargé de prendre toutes mesures utiles pour adapter la production de la pêche aux besoins de la consommation : limitation des armements à la grande pêche, contingentement de la production, etc... (8). D'autre part, en dehors des pêches maritimes, chaque genre de pêche (hareng, thon, etc...) a aujourd'hui son Comité professionnel en vertu d'un décret-loi du 24 mai 1938.

Pour le commerce et l'industrie, la législation française n'a procédé qu'à quelques coups d'essai.

C'est ainsi qu'une loi (9) interdit, provisoirement tout au moins, la création de nouveaux magasins à prix uniques, et même l'extension des entreprises existantes, c'est-à-dire la création de succursales, l'agrandissement des magasins, l'ouver-

(1) Loi du 24 décembre 1934.

(2) Loi du 15 août 1936.

(3) Décrets-lois du 30 octobre 1935 et du 17 juin 1938.

(4) Décret du 9 décembre 1937. Un projet tendant à soumettre au régime de l'autorisation l'ouverture de nouvelles boulangeries a été déposé à la Chambre le 26-12-35, et adopté par elle, mais n'a pas encore été ratifié par le Sénat.

(5) Décret-loi du 17 juin 1938.

(6) Décret-loi du 24 mars 1936.

(7) Décret-loi du 8 août 1935.

(8) Décret du 14 janvier 1936.

(9) Loi du 22 mars 1936. Cette loi votée pour un an a été déjà prorogée jusqu'au 1^{er} avril 1939.

ture de rayons nouveaux de marchandises vendues à prix unique (1). Cette loi est même rétroactive à partir du 28 décembre 1935, ce qui accentue encore son caractère attentatoire à la liberté du commerce. Il est inutile de souligner combien cette lutte contre une forme de commerce à laquelle on doit un sensible abaissement du coût de la vie, sacrifie complètement les intérêts du consommateur, sous le prétexte fallacieux d'un danger de monopole.

Des lois ont également imposé le contingentement de la production de la chaussure en empêchant toute création de nouvelles usines ou tout agrandissement d'usines existantes et le contingentement des entreprises artisanales de réparation des chaussures (2). Les interdictions portées par ces lois sont encore rétroactives (3) (4).

Ce raccourci de textes récents montre que le décret-loi du 19 avril 1934 qui a limité le développement des transports publics routiers n'a pas été un texte isolé. Il est venu l'un des premiers (5) au milieu d'une série de mesures qui se sont surtout développées à l'égard de l'agriculture, et qui tendent toutes à remédier à la crise par le moyen d'une restriction de la production.

Nous avons déjà dit, à propos notamment des « codes industriels » américains, ce que nous pensions de ces procédés étatistes, qu'il est, à notre sens, impossible de justifier par des « intérêts permanents » du pays. Si les limitations apportées par le décret-loi du 19 avril 1934 à l'industrie du transport pu-

(1) Voir l'article de M. WORMSER sur : *l'Histoire des tentatives de réglementation des Prix Uniques*, paru dans : *Les Annales Economiques*, N° 1, Recueil SIREY.

(2) Lois des 22 mars et 9 avril 1936.

(3) Voir l'article de M. JEANNENEY sur : *l'Industrie et le Commerce de la chaussure*, paru dans : *les Annales Economiques*, N° 1, Recueil SIREY.

(4) Il y eut également des projets de lois adoptés par la Chambre mais non ratifiés par le Sénat. Le plus important fut le projet FLANDIN-MARCHANDEAU qui avait une portée très générale et prévoyait qu'une entente professionnelle réalisée par un groupement d'industriels pouvait être rendue obligatoire à toutes les industries de même catégorie. Il y eut également un projet de loi tendant à soumettre au régime de l'autorisation la création et l'agrandissement de salons de coiffure...

(5) Seule, la nouvelle législation viticole l'a précédé.

blic par route avait eu pour seul but d'améliorer la situation de cette industrie, elles tomberaient sous les mêmes critiques. Certes des mesures étaient à prendre dans le seul cadre de la profession de transporteurs publics pour assainir cette profession, remédier aux faillites successives en empêchant les entreprises de vendre leurs kilomètres de transport au-dessous d'un prix de revient normal, susciter ou même imposer des ententes de prix pour éviter des excès de concurrence, donner enfin un statut à la profession. Nous verrons d'ailleurs que, sur ce dernier point, des efforts intéressants ont été tentés dernièrement. Mais interdire toute création d'entreprise et même tout développement des entreprises actuelles, c'est risquer d'organiser des monopoles au détriment des multiples usagers des transports routiers. C'est porter un coup sensible à l'industrie automobile. La situation des transporteurs publics en 1934 ne pouvait justifier des mesures aussi graves : seule la sauvegarde d' « intérêts permanents » du pays pouvait les rendre légitimes.

2° La limitation du développement des transports publics envisagée comme une sauvegarde du domaine public routier.

L'argument de la sauvegarde du domaine public routier, ou tout au moins d'une bonne utilisation de ce domaine, a été donné à l'origine de la législation que nous étudions. M. Josse, dans son rapport au Conseil National Economique (Février 1934) disait en effet : « Les entreprises qui assurent par la route des services réguliers offerts au public, exploitent la route pour des fins commerciales ; elles en font un usage auquel la route n'est pas normalement destinée. Là se trouve le fondement juridique de l'Administration vis-à-vis des services de transports automobiles » (1).

Nous remarquerons d'abord que le problème n'était pas de

(1) Conseil National Economique : *Le problème des Transports*, Imprimerie Nationale, 1934, p. 81.

trouver dans la législation *actuelle* un fondement juridique de mesures administratives limitant l'activité des transports routiers. On ne trouverait pas en tout cas ce fondement juridique dans les règles qui gouvernent actuellement la domanialité publique. Le Préfet du Pas-de-Calais, suivi d'autres Préfets, avait voulu soumettre d'une façon générale les transports publics de voyageurs à une autorisation (Arrêté du 18 octobre 1927), mais le Conseil d'Etat, dans son arrêt Beaumont du 11 juillet 1934 annula cet arrêté pour excès de pouvoir, déclarant que le Préfet ne pouvait soumettre de transports à une autorisation en vertu de ses pouvoirs de police que sur le parcours où la sécurité et la commodité de la circulation justifiaient l'établissement d'un tel régime (1).

En réalité, il s'agit de justifier la législation nouvelle qui servira de fondement juridique aux pouvoirs de l'Administration. Or, cette législation pour nous satisfaire devra respecter le principe que l'Etat ne doit intervenir dans la gestion des entreprises privées que si les « intérêts permanents » de la Nation sont en jeu. Il s'agit donc de savoir si les limitations imposées aux transports routiers sont justifiées par un « intérêt permanent » du Pays tel que la sauvegarde ou la bonne utilisation du domaine public routier. Nous ne pensons pas que cette justification puisse être invoquée ici. Le caractère abusif de l'utilisation de la route par les camions et autocars ne pourrait résulter, en effet, que d'une usure ou d'une occupation « anormale » du domaine public routier.

Mais si l'usure des routes par les transports publics et privés aurait pu justifier des taxes spéciales sur ces transports, à l'exemple des « subventions industrielles » perçues par les communes pour l'entretien des chemins vicinaux (2) ou des mesu-

(1) Dans le même sens les Arrêts du 10 janvier 1936, GUYOT, du 15 janvier 1936, Syndicat patronal des transports en communs du Calvados et du 16 juillet 1936, ALBION.

(2) Les décrets du 8 et du 16 juillet 1937 ne manquèrent pas, d'ailleurs, de créer ces taxes. Leur but cependant n'était pas de faire payer aux transports routiers les dépenses de route, mais d'imposer à ces transports une augmentation de prix de revient destinée à équilibrer l'augmentation de tarifs qu'avait dû réaliser le Chemin de fer.

res de limitation des dimensions, poids et vitesses des véhicules (1), elle n'aurait pu être considérée comme assez « anormale » pour justifier l'institution d'un régime d'autorisation que s'il avait été au moins démontré qu'il devenait impossible de faire payer à l'automobile les dépenses routières : seulement alors on aurait pu mettre en avant (d'une façon encore discutable) (2) la sauvegarde du domaine routier comme « intérêt permanent » du pays justifiant de mesures spéciales à l'égard des transports. Or, la démonstration dont nous venons de parler est loin d'être faite. Il semble, au contraire, que l'automobile paye largement les dépenses de la voirie routière. Une étude assez poussée du Centre Polytechnicien d'études économiques (3) montre qu'en 1934 les seuls impôts « spéciaux » payés par l'automobile (à l'exclusion d'impôts de caractère général) se montaient à environ 4 milliards 4 — alors que les dépenses routières supportées par l'Etat, les Départements et les Communes étaient de l'ordre de 4 milliards.

Si, du reste, l'usure du domaine routier était la justification de la nouvelle législation, n'aurait-il pas été absurde que les transports publics de marchandises qui intéressent environ 50.000 à 60.000 camions (4) aient été frappés beaucoup plus radicalement que les transports privés qui intéressent environ 400.000 camions ? (5) Et au lieu de réaliser un contingentement par zones et relations, n'aurait-il pas été suffisant de contingentiser le nombre ou le tonnage total des véhicules ?

Quant à l'idée de soumettre les transports à un régime d'autorisation ou à des redevances spéciales pour « occupation anor-

(1) Mesures qui ont été prises. Voir pages 246 et suivantes.

(2) Car il n'est pas évident qu'il y ait lieu de faire supporter aux seuls usagers de la route les dépenses de la voirie routière, l'existence du réseau routier profitant à toute la collectivité. C'est la question de l'unité budgétaire et c'est le problème de la justice fiscale comme le faisait remarquer M. JOSSE dans son rapport déjà cité (p. 55 de ce rapport).

(3) Document N° 3 : *Le problème des transports*, p. 31 à 34.

(4) D'après les résultats, non encore officiellement récapitulés, des recensements effectués par les Comités Techniques Départementaux.

(5) D'après les statistiques de l'« *Argus* » le nombre total de camions en circulation était de 451.151 en 1937.

male » du domaine public, nous ne croyons pas qu'on puisse s'y arrêter davantage. Le réseau routier est affecté à l'usage du public, et c'est là du reste le criterium le plus anciennement admis de la domanialité publique (1) : l'utilisation de ce domaine est donc normalement libre. Seule une occupation exclusive de ce domaine par un particulier nécessite une autorisation qui ne peut être d'ailleurs que temporaire et révocable et peut donner lieu à la perception d'une redevance au profit de l'Administration propriétaire. Or, il est évident que l'utilisation de la route par les camions et autocars n'a rien d'exclusif. Les voitures de tourisme, les motocyclettes, les bicyclettes, les piétons, se servent également de la route, et il n'a jamais été question de les soumettre à un régime d'autorisation.

Il est vrai que l'on pourrait considérer, comme M. Josse, que l'occupation de la route par des transporteurs publics est anormale du fait qu'elle sert à des fins commerciales. Mais bien qu'ils le fassent dans une moindre mesure, le voyageur de commerce qui se sert d'une voiture de tourisme pour ses déplacements, l'industriel qui livre sa marchandise au moyen de camions, ne se servent-ils pas de la route pour des fins commerciales ? Suivant que la marchandise appartiendra, ou non, au propriétaire des camions, l'utilisation de la route sera-t-elle dans un cas normale, dans l'autre anormale ? Cet argument nous paraît vraiment trop spécieux pour justifier l'institution d'un régime exceptionnel à l'égard des transports publics ; des subtilités juridiques ne nous convainquent pas quand il s'agit d'expliquer des atteintes aussi graves à la liberté du commerce.

Après avoir rejeté deux sortes de justifications possibles de la nouvelle réglementation des transports publics routiers, nous en arrivons à la véritable justification, et nous l'étudierons

(1) M. HAURIU (*Précis de droit administratif*, 11^e édition, Recueil SIREY 1927) indique que ce criterium doit être aujourd'hui beaucoup élargi et que les dépendances du domaine public sont « toutes les choses qui, étant propriétés administratives, ont été l'objet d'une affectation formelle à l'utilité publique ». Mais le nouveau criterium, plus large, englobe évidemment l'ancien criterium.

pour l'ensemble des mesures prises à l'égard des transports routiers, qu'ils soient privés ou publics.

La véritable justification des mesures prises pour limiter le développement des transports routiers : la concurrence que ces transports font au Chemin de fer.

La justification que nous cherchons n'est pas la sauvegarde du domaine public routier, mais celle du domaine public ferroviaire. M. Josse, dans son rapport déjà cité, après avoir parlé d'utilisation « anormale » de la route par les transporteurs publics, ajoutait, beaucoup plus justement croyons-nous, que l'exploitation du domaine public devait être envisagée « *dans son ensemble* », de manière à assurer la satisfaction de tous les intérêts en présence aux moindres frais pour la collectivité ». Si l'on considère, en effet, les domaines publics ferroviaire et routier, on s'aperçoit que si le second n'était pas en 1934 menacé dans son existence par l'anarchie des transports, le premier l'était très gravement et il l'est toujours. Nous allons trouver là l'« intérêt permanent » qui justifie le nouveau statut routier.

L'Etat est dans la lourde nécessité de couvrir le déficit de l'exploitation ferroviaire. Or, ce déficit s'est accru démesurément ces dernières années au point de constituer une charge inadmissible pour nos finances publiques (1). Nous ne nous

(1) En 1929 l'exploitation des Chemins de fer laissait un bénéfice de 326 millions. Le déficit apparut en 1930 avec 1.297 millions ou 8,2 % des recettes. On eut ensuite les déficits suivants :

en 1931	2.625 M	ou 38,3 %	des recettes	
en 1932	3.688 M	ou 30	%	—
en 1933	3.977 M	ou 34,4	%	—
en 1934	3.570 M	ou 32,2	%	—
en 1935	4.012 M	ou 40	%	—
en 1936	4.230 M	ou 40,9	%	—
en 1937	5.933 M	ou 46,2	%	— (chiffre approximatif)

et les évaluations pour 1938 conduisent à un chiffre de plus de 8 milliards.

Il est vrai qu'on pourrait déduire de ces sommes celles que les Chemins de fer ont rapportées à l'Etat sous forme de prestations diverses et impôts (impôts sur les transports, impôts sur les titres émis par les Réseaux). Mais cette déduction faite, le déficit depuis 1932 resterait encore considérable : 2.136 M en 1935 ; 2.363 M en 1936 ; 4.113 M en 1937. Il est d'ailleurs anormal de déduire intégralement le produit des impôts :

préoccuperons pas de savoir si un « service public » comme le Chemin de fer doit être normalement déficitaire, c'est-à-dire s'il est normal de faire supporter à la collectivité une charge qui est devenue aujourd'hui écrasante pour maintenir aux usagers des transports un régime qui leur permet de bénéficier soit de moyens de transports surabondants, soit de prix exagérément abaissés. Nous constaterons seulement que l'existence de cette charge est incompatible avec le rétablissement des finances publiques. L'impossibilité de faire couvrir par les seules ressources du budget le déficit des Chemins de fer conduit, en effet, à emprunter chaque année des sommes considérables destinées non seulement à combler le déficit annuel de l'exploitation du Chemins de fer, mais également à payer les intérêts et amortissement des emprunts des années précédentes. Si la situation des Chemins de fer n'est pas rétablie, il faudra se résoudre, soit à des faillites de l'Etat se reproduisant à intervalles rapprochés, soit à une diminution considérable du rôle actuellement dévolu au Chemin de fer : c'est dans ce sens que l'on peut considérer que l'existence du domaine public ferroviaire, où d'énormes capitaux ont été investis, est menacée.

Nous pensons que l'on peut rejeter à priori la solution de faillites périodiques de l'Etat dont on n'a que trop usé en ces dernières années.

Nous pensons qu'il est également inutile de discuter de la possibilité d'une amputation tant soit peu importante de notre réseau ferroviaire. Si l'on met à part les transports en voitures de tourisme, on pourrait imaginer que l'économie d'un pays moderne (1) supporte, sans trop d'inconvénients, une réduction

une industrie aussi importante que le Chemin de fer doit payer sa part d'impôts à l'Etat. Mais cette part doit être ramenée à un taux raisonnable, ce qui n'était pas le cas de ces dernières années puisque l'impôt sur les transports atteignait 12 à 13 % des recettes. Depuis le 1^{er} août 1938 au contraire on peut admettre que l'impôt est devenu normal, le trafic voyageurs n'étant plus assujéti (comme le trafic marchandises depuis le 1-2-37) qu'à la seule taxe à la production de 2,20 %. Si ce nouveau régime fiscal avait joué pour toute l'année 1937 on aurait eu encore un déficit de 5.580 M dont 737 M correspondant aux services divers rendus à l'Etat.

(1) Nous parlons évidemment des besoins du temps de paix. Les besoins de la Défense Nationale peuvent nécessiter l'existence d'un parc

très sensible des transports automobiles : seuls devraient être nécessairement conservés les transports à petite distance de marchandises et de voyageurs effectués à l'intérieur des mailles du réseau ferroviaire. (Ces catégories de transports n'ont d'ailleurs jamais été menacées par la nouvelle législation). Il est, par contre, impossible de supposer que la vie économique pourrait supporter que l'on réduise trop sensiblement le champ d'activité du Chemin de fer.

Prenons le trafic des marchandises à grande distance : peut-on se passer du rail pour l'évacuation des houilles des Mines du Nord et du Pas-de-Calais qui s'effectue à la cadence journalière de 70.000 tonnes ?

— Prenons le trafic des marchandises à petite distance : peut-on se passer du rail pour effectuer tous les transports massifs de minerai qui, dans l'Est, relie les mines à l'usine sur quelques kilomètres de distance, ou tous les transports massifs de betteraves entre les champs et les sucreries ?

Il est vrai que si, pour ces transports massifs, la route ne peut se substituer au rail, la voie d'eau est un concurrent plus sérieux, — mais seulement pour certaines relations, car le réseau des voies navigables est à mailles beaucoup moins serrées que le réseau ferroviaire. Et même pour ces relations, la capacité de la voie d'eau serait bien loin d'être suffisante pour absorber l'ensemble du trafic assuré actuellement par rail et par eau.

Si nous considérons maintenant le trafic des voyageurs à moyenne et grande distances : la route peut-elle assurer les déplacements massifs des périodes de vacances ? et le trafic des voyageurs à petite distance : la route peut-elle assurer tous les transports massifs d'ouvriers dans les régions industrielles, les transports de banlieue des régions parisienne, lilloise, lyonnaise, etc... ?

important de camions. Mais, en supposant que les camions utilisés actuellement aux petites distances ne suffisent pas, la mise en stock et l'entretien du parc supplémentaire que nécessiterait la Défense Nationale coûteraient infiniment moins à la collectivité que son utilisation à des transports concurrents du fer. Nous reviendrons sur ce point page 60.

Nous ne voulons pas dire cependant que certains services ferroviaires ne doivent pas disparaître au profit de la route : notamment, un grand nombre de services voyageurs sur des lignes secondaires, l'enlèvement et la distribution, sur les mêmes lignes, des colis de détail (1), et même certains trafics pondéreux à courte distance. Nous n'entendons donc pas justifier l'attitude de certains Conseils Généraux qui, chargés d'arrêter sous le signe de l'intérêt général les plans de coordination voyageurs, ont prétendu, sous la pression des intérêts particuliers de leurs mandants, s'opposer au remplacement par des autocars de certains trains qui n'emmènent que dix voyageurs en moyenne et coûtent quinze fois plus qu'ils ne rapportent. Et nous ne comprenons pas que certaines opérations relativement faciles de coordination « marchandises », comme le remplacement par des services routiers de la collecte ou de la distribution par fer, à petite distance, des colis de détail, ne soient pas encore réalisées.

Il n'en reste pas moins que l'immense majorité des services ferroviaires actuels sont indispensables à la vie économique et doivent, par conséquent, être conservés. Est-il besoin d'ajouter qu'ils sont encore plus indispensables pour la sécurité nationale ?

Nous nous excusons d'insister sur des vérités que l'on pourrait considérer comme évidentes : mais lorsqu'on s'est suffisamment convaincu des raisons impérieuses qui veulent que cesse l'hémorragie mortelle causée à nos finances par la situation des Chemins de fer et en même temps de l'obligation de conserver la presque intégralité de notre réseau ferroviaire, le rétablissement de la situation des Chemins de fer devient une nécessité de salut public et la justification des limitations apportées aux transports routiers apparaît plus facile. Il suffit en effet de montrer :

(1) M. DAUTRY déclarait dans une conférence faite à l'Université de Zurich, le 18 mars 1932, qu'il fallait prohiber le camion à vapeur de 500 tonnes et l'autobus de 300 tonnes entre deux villages voisins.

A — Que la concurrence automobile est l'une des causes du déficit des Chemins de fer, et une cause importante : les effets de cette concurrence devaient alors être sinon annulés du moins limités autant que possible, pour les raisons de salut public dont nous venons de parler ;

B — Que, pour obtenir ces résultats, les échanges de trafic que la suppression de certains services ferroviaires permet de réaliser entre le rail et la route n'étaient pas suffisants : il était, en outre, indispensable de limiter d'une façon générale le développement des transports routiers et, comme contre-partie aux monopoles ou quasi-monopoles que cette limitation devait engendrer, de faire participer les transports routiers au caractère de « services publics » ;

C — Que les profits, pour la collectivité, du nouveau statut routier dépassent de beaucoup les pertes — que l'on envisage les transports routiers du point de vue de leur valeur utilitaire, du point de vue de la Défense nationale ou du point de vue des autres avantages économiques ou fiscaux que ces transports apportent à la collectivité.

A — La concurrence automobile est l'un des maux dont souffrent les Chemins de fer : c'est une cause importante de leur déficit.

On a souvent contesté, non pas le caractère concurrent des deux modes de transport, — car les déplacements fréquents d'un trafic du rail sur la route ou vice-versa (1), l'intensité de certaines luttes tarifaires montrent d'une façon évidente que les champs d'action du rail et de la route ont des parties communes — mais le fait que la concurrence automobile a gravement atteint les recettes du Chemin de fer. Les arguments employés à cet effet peuvent se résumer en deux formules :

(1) On peut même citer de nombreux cas où le trafic est successivement passé du rail à la route, puis de la route au rail, etc...

1° l'automobile apporterait aux Chemins de fer autant de trafic qu'elle leur en prend (1) ;

2° les statistiques montreraient que la concurrence automobile n'a pas fait baisser, ces dernières années, le trafic par fer, tout au moins pour ce qui concerne les marchandises (2).

La première de ces deux formules passe, à notre avis, tout à côté de la question. Il est fort possible, en effet, que depuis l'apparition de l'automobile, les trafics nouveaux qui ont été créés et amenés au fer par des transports routiers affluents aient procuré aux Réseaux des recettes équivalentes ou supérieures à celles qui leur ont été enlevées ultérieurement par d'autres transports routiers. Le problème n'est pas là. Il ne s'agit pas de faire le bilan général de ce que la Route a donné ou pris au Rail.

Il s'agit simplement de savoir si l'évolution de la concurrence automobile dans ces dernières années a, ou non, gravement atteint l'équilibre ferroviaire. Or, si des mesures de limitation ont dû être imposées aux transports routiers, c'est précisément parce qu'après avoir, à l'aide de camions de petit tonnage, créé de nouveaux courants d'échange en liaison avec le fer, ces transports se sont ensuite attaqués au champ d'action même du chemin de fer en assurant le trafic de bout en bout sur les moyennes ou grandes distances. Le seul fait que ces transports concurrents ont pris un développement excessif — qu'ils aient été ou non précédés de transports affluents — justifiera la nouvelle législation.

(1) Voir les observations présentées par les représentants de l'automobile lors de l'enquête menée en 1933-1934 par le Conseil National Economique (Brochure « *Le problème des transports* »).

(2) Nous ne croyons pas qu'on ait jamais contesté sérieusement les pertes très sensibles causées au trafic des voyageurs par fer par l'automobile, et surtout par la voiture de tourisme.

Il n'en a pas été de même pour le trafic des marchandises. Voir la brochure : « *Le déficit des Réseaux et la coordination* » publiée en 1936 par la Fédération Nationale des Transporteurs de France. On y lira que « le trafic des marchandises (du chemin de fer) a diminué rigoureusement d'une façon parallèle à la baisse de la production industrielle. « Par conséquent on ne peut pas conclure que la concurrence des autres « modes de transport ait diminué en quoi que ce soit le trafic ferroviaire des marchandises ».

La deuxième formule est à la fois *erronée et incomplète*.

Elle est *erronée* parce que, précisément, un rapprochement correct des indices de la production industrielle et du trafic ferroviaire des marchandises au cours de ces dernières années (rapprochement qui permet d'éliminer les effets de la crise économique), montre que seule la concurrence automobile peut expliquer une baisse relative très importante de l'indice ferroviaire. Si l'on prend comme indices de base ceux de 1924 (1), on constate que depuis 1924 l'indice de production industrielle (publié par la statistique générale de la France) est resté constamment au-dessus de l'indice du trafic des marchandises par fer (tonnage kilométrique de petite vitesse) et que l'écart entre les deux indices n'a cessé de croître jusqu'en 1930 (2) : à partir de 1930 (l'année 1932, où notre production indus-

(1) Il a paru raisonnable de prendre, comme point de départ de la comparaison, l'année 1924 qui suivit la période, assez anormale, de reprise industrielle d'après-guerre (due particulièrement à la reconstruction des régions dévastées). En 1924 d'ailleurs la concurrence automobile n'était qu'à son début (602.388 véhicules en circulation contre 2.273.000 en 1938).

(2) Au contraire, pour la période 1898-1913 où la concurrence automobile n'existait pas, les deux indices sont toujours restés sensiblement parallèles. Voir à ce sujet la réponse (assez incomplète) faite par les Réseaux le 25 octobre 1933 au rapport déjà cité de M. JOSSE dans la brochure intitulée « *Le problème des transports* » (Conseil National Economique). Les valeurs des indices de trafic par fer (tonnes-kms P.V.) et de production industrielle (indices type 1913 publiés par la Statistique Générale de la France depuis 1924 ont été respectivement (base 100 en 1924) :

Années	Indice production industrielle type 1913	Indice du trafic par fer (tonnes-kms P. V.)	Différence entre l'indice du trafic par fer et l'indice de production industrielle, en % de ce dernier indice
1924	100	100	0 %
1925	99	100	+ 1 %
1926	114	109	— 4,4 %
1927	101	99	— 2 %
1928	118	105	— 11 %
1929	129	115	— 10,8 %
1930	129	109	— 15,5 %
1931	114	99	— 13,2 %
1932	88	85	— 3,4 %
1933	99	83	— 16,2 %
1934	92	79	— 14,1 %
1935	87	72	— 17,2 %
1936	91	75	— 17,6 %
1937	93	86	— 7,5 %
1938	85	68	— 20 %

Les variations de 1937 et 1938 s'expliquent par les majorations de ta-

trielle s'est effondrée, étant mise à part) cet écart est resté important, sa valeur oscillant autour de 15 % de la valeur de l'indice de production industrielle. Il semble bien qu'un écart aussi sensible et aussi permanent ne puisse s'expliquer que par une amputation définitive du trafic ferroviaire au profit des autres modes de transport (1). On pourrait, il est vrai, objecter que notre production industrielle n'est pas le seul objet de nos transports, mais qu'il faut également tenir compte des produits de l'agriculture et des importations. Or, précisément, pendant la période considérée, notre production agricole a très sensiblement augmenté (2) et d'autre part, le rapport du volume de nos importations à celui de notre production n'a cessé de croître (3). Si l'on comparait donc le trafic par fer à l'ensemble de nos importations et de notre production agricole et industrielle, la conclusion serait encore plus frappante.

En appliquant aux recettes du trafic des marchandises par fer un pourcentage correspondant à l'écart moyen de 15 % qui, comme nous l'avons constaté, s'est créé ces dernières années entre les indices de production industrielle et l'indice du trafic

rifs, qui sont intervenues en juillet 1937 et janvier 1938 et qui ont entraîné des accroissements de trafic avant majoration, des diminutions après. D'une façon générale il faut attacher plus de valeur à l'indice moyen du trafic par fer pendant plusieurs années successives qu'à l'indice d'une seule année.

(1) C'est à cette conclusion qu'aboutissent toutes les études statistiques qui ont été faites. Voir notamment l'étude de MM. SAUVY et DEPOIX publiée par le *Bulletin de la Statistique Générale de la France* (Janvier-Mars 1939). Ces auteurs démontrent que la concurrence automobile a amputé très sensiblement le trafic ferroviaire de marchandises et de voyageurs et ils indiquent que pour ce dernier trafic, la « tendance générale » à la baisse (après élimination des variations saisonnières) est voisine de 2 % par an ces dernières années.

(2) Voir les statistiques agricoles annuelles du Ministère de l'Agriculture. La production de la période décennale 1928-1937 accuse une sensible progression par rapport à celle de 1924-1933. Et la production de 1924-1933 fut elle-même très sensiblement plus forte que celle de 1914-1923.

Pour le froment la moyenne des dix années écoulées a progressivement augmenté de 63 M de quintaux en 1924 à 80 M en 1937. Pour la pomme de terre la même moyenne a augmenté de 101 M à 151 M. Pour les betteraves industrielles, elle a augmenté de 31 M à 86 M, etc.

(3) Voir les graphiques publiés par la Statistique Générale de la France pour les importations de matières premières et les chiffres statistiques concernant les autres importations.

des marchandises par fer, on obtiendrait une perte de recettes qui serait chiffrée au niveau actuel des recettes à 1,2 milliard au *minimum* (1). Si l'on tient compte d'un développement relatif du trafic de la voie d'eau qui a été assez sensible et fait perdre au fer près de 300 millions (2), il semble que l'on pourrait admettre que la perte de recettes que la concurrence automobile fait subir annuellement au trafic des marchandises par chemin de fer est aujourd'hui de l'ordre de 900 millions.

Nous admettrons cependant que la conclusion à laquelle nous arrivons, à savoir que la concurrence automobile a fait subir au trafic ferroviaire des marchandises un préjudice important, ne peut avoir la valeur d'une certitude du fait qu'elle repose sur une comparaison d'indices statistiques. Mais rapprochée d'autres constatations comme celle du développement extraordinaire de l'activité automobile, elle tend à une quasi-certitude, qui s'appliquerait du reste autant aux transports de voyageurs qu'aux transports de marchandises. Peut-on raisonnablement penser que le nombre total des véhicules automobiles en circulation aurait pu passer de 750.000 en 1925 à près de 2.200.000 en 1937 (1) avec une augmentation progressive de

(1) Il s'agit d'un minimum puisqu'on néglige l'augmentation relative de nos importations et l'augmentation de la production agricole.

(2) Les indices (base 1913 = 100) des transports par fer et par eau (tonnage-km) sont, en effet :

1924	fer : 150,15	eau : 84,54
1927	fer : 148,11	eau : 96,15
1934	fer : 132,57	eau : 155,44

avec stabilisation des positions relatives du fer et de l'eau depuis 1934.

D'autre part, le chiffre d'affaires de la voie navigable est actuellement de l'ordre de 700 millions (celui du chemin de fer est de l'ordre de 14 milliards).

(1) D'après la statistique de l'« Argus Automobile » les variations du nombre total de véhicules en circulation sont les suivantes :

1894	200	1924	602.388	1931	1.689.405
1900	2.897	1925	750.836	1932	1.712.900
1913	90.959	1926	836.449	1933	1.855.174
1920	233.065	1927	976.646	1934	1.958.615
1921	292.419	1928	1.089.256	1935	2.004.994
1922	372.773	1929	1.296.167	1936	2.092.310
1923	468.441	1930	1.520.501	1937	2.171.693
				1938	2.273.000

Le nombre de camions est passé de 77.503 en 1920 à 244.887 en 1925 et à

véhicules lourds (1) sans porter préjudice au trafic du Chemin de fer ? Les besoins nouveaux de transports à petite distance pour relier au chemin de fer des localités non encore desservies ou mal desservies avaient été évidemment les premiers satisfaits et, si on laisse de côté le développement des voitures de tourisme qui ne peut que nuire au trafic par fer, on peut dire que tout l'effort automobile depuis une dizaine d'années s'est porté presque exclusivement sur les transports à moyenne et grande distances. Ces transports, dans leur très grande majorité, ne sont pas effectués en liaison avec le fer : pour que le trafic du fer n'en ait pas souffert il aurait donc fallu qu'ils correspondent également, dans leur très grande majorité, à des besoins nouveaux. Or, si l'on peut à la rigueur prétendre que des trafics pour lesquels l'automobile est techniquement supérieure au chemin de fer (par exemple : certains trafics de marchandises à petite distance où le camion, faisant le porte à porte, est particulièrement avantageux pour le délai, la sécurité, le prix de revient — certains trafics de voyageurs à petite distance ou sur itinéraires de tourisme) sont des trafics nouveaux créés par les transports routiers, il est déjà difficile d'admettre que de tels trafics aient été assurés par la route sans préjudice pour le chemin de fer. Mais que penser des trafics effectués par la route et pour lesquels elle est techniquement inférieure au rail : par exemple, pour la très grande majorité des trafics à grande distance de voyageurs ou de marchandises ?

De tels trafics n'ont pu être faits qu'au détriment du chemin de fer et si l'on considère la catégorie des *transports publics*, ce fut le résultat de luttes tarifaires (2). Il faut se rappeler à ce

458.942 en 1934 pour décroître ensuite à 457.817 en 1935, 456.810 en 1936, 451.151 en 1937.

La consommation d'essence et d'alcool des camions est passée de 6.751.000 hect. en 1927 à 14.532.947 hect. en 1937.

(1) Voir la brochure « Faits et chiffres sur l'Automobile en 1936 » publiée par MICHELIN.

(2) On peut dire il est vrai qu'un tarif plus bas des transports routiers peut créer un trafic nouveau : mais il est évident que, en même temps qu'il crée un trafic nouveau, et avant même de le créer, il attire sur la route une partie du trafic du rail.

sujet que dans de telles luttes le chemin de fer était doublement handicapé. Il était handicapé dans son prix de revient car, contrairement à la route qui ne prenait que les transports qu'elle voulait bien prendre et pouvait notamment choisir des courants de trafic « marchandises » équilibrés dans les deux sens, le chemin de fer restait assujéti à l' « obligation de transporter », et devait assurer, au même prix que les autres, les onéreux trafics de pointe. Il était handicapé dans ses tarifs car, contrairement à la route qui a une entière liberté tarifaire, il était obligé d'appliquer des prix déterminés à l'avance et homologués par le Ministre.

Il est utile d'insister sur la souplesse tarifaire de la route, qui lui a permis d'enlever de nombreux trafics au rail.

Jusqu'à la récente réglementation (non encore appliquée du reste) un transporteur routier ne prenait que les prix qu'il voulait. Pour les transports de marchandises, il pouvait changer instantanément ses prix à la demande du client. Il lui suffisait de les placer un peu au-dessous du chemin de fer pour enlever le trafic. Notamment, pour le retour d'un camion qui avait fait un trajet à charge, il pouvait accepter la marchandise à un tarif extrêmement bas : c'est sous cette forme du « fret de retour » ou parfois du « fret de complément » que beaucoup de trafics ont été enlevés au chemin de fer. En dehors des cas du fret de retour et du fret de complément, il était souvent facile à la route de percevoir pour les transports de marchandises des tarifs au-dessous de ceux du rail, et cependant supérieurs au prix de revient du camion : cela tient à ce que la tarification « marchandises » du chemin de fer est restée, dans son ensemble, une tarification « ad valorem » — malgré quelques concessions faites récemment, sous la pression de la concurrence routière à une tarification basée sur le prix de revient (1) — et qu'en outre elle a été dans son ensemble sensi-

(1) Tarification au wagon kilomètre (aujourd'hui abandonnée), tarifs à vitesse unique (petits colis, expéditions de détail, animaux vivants), resserrement de l'éventail des barèmes.

blement majorée pour compenser le déficit des transports de voyageurs. Les marchandises de peu de valeur sont donc transportées à des tarifs assez bas (1), tandis que les marchandises de beaucoup de valeur qui, en dehors du risque de perte ou de détérioration, ne coûtent généralement pas plus cher à transporter, sont transportées à un tarif très élevé. Le camion donc a pu, en ne tenant compte que de son prix de revient (prix de revient qui ne supporte pas, comme celui du chemin de fer, les conséquences de l'« obligation de transporter »), enlever au rail les marchandises de valeur : c'est ce qu'on a appelé « l'écrémage du trafic ».

Et c'est également cette différence entre le prix de revient du camion et la tarification élevée du fer pour les marchandises de valeur qui explique que *les camions privés* aient fait aussi de la moyenne et de la grande distances. Cette concurrence des camions privés est redoutable car il ne faut pas oublier qu'il circule actuellement environ 400.000 camions privés contre 60.000 camions publics. Il est vrai que la concurrence d'un camion privé est beaucoup moins importante que celle d'un camion public, car il prend rarement du fret de retour, et sa charge utile, comme son rendement journalier, sont en moyenne nettement inférieurs aux éléments correspondants du camion public (2).

Finalement, nous ne croyons pas qu'on puisse sérieusement contester que l'aggravation de la concurrence automobile de-

(1) Il faut noter que, dans le cas de matières pondéreuses (par exemple : houille), l'existence de tarifs bas se justifie en partie par le fait que le prix de revient du Chemin de fer est également bas grâce au coefficient très élevé d'utilisation de wagons. Il n'en reste pas moins que, dans son ensemble, la tarification du Chemin de fer, tout en faisant payer à chaque transport au moins son prix de revient partiel, fait couvrir les dépenses fixes d'une façon très inégales, les marchandises chères payant pour celles de peu de valeur. Système parfaitement cohérent du reste et qui permit l'essor extraordinaire de l'industrie au XIX^e siècle, les matières premières étant transportées à bas prix.

(2) D'après l'étude faite par le Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques sur le « Problème des Transports », le trafic des camions privés aurait été de 4.700 millions de tonnes-km. en 1934 contre 5.600 millions pour les camions publics.

Ces chiffres ne sont évidemment que des ordres de grandeur.

puis une dizaine d'années a entraîné un déplacement de trafic très important du rail sur la route.

Mais nous avons dit plus haut que l'argument souvent indiqué dans les milieux automobiles, à savoir que la concurrence automobile n'aurait pas fait baisser, ces dernières années, le trafic ferroviaire, tout au moins pour ce qui concerne les marchandises, n'était pas seulement erroné, mais qu'il était *incomplet*.

C'est qu'en effet, si l'on veut faire le bilan complet des effets de la concurrence automobile sur les services du chemin de fer, il ne faut pas considérer seulement les pertes de trafic subies par le chemin de fer, mais également les pertes de recettes. Cette considération est essentielle pour le trafic marchandises. D'une part, en effet, le trafic perdu a été précisément celui qui payait le plus cher (résultat de l' « écrémage »). Et, d'autre part, pour lutter contre la concurrence automobile le chemin de fer a dû, pour conserver son trafic, faire de nombreux abaissements de tarifs. Il a donc subi une perte non seulement sur le trafic passé à la route, mais également sur le trafic conservé. La recette moyenne par tonne-kilomètre de grande ou petite vitesse sur l'ensemble des Grands Réseaux s'est ainsi abaissée de 0 fr. 2738 en 1930 à 0 fr. 2280 en 1936 (1).

Il est évidemment fort difficile de chiffrer les pertes supportées par le chemin de fer, tant par l'amputation de trafic que les transports routiers concurrents lui ont fait subir que par la baisse de recette moyenne kilométrique dont nous venons de parler.

Nous avons déjà donné un ordre de grandeur (900 millions de recettes) pour l'amputation actuelle du trafic « marchandi-

(1) On a les chiffres suivants :

0,2738 en 1930	0,2489 en 1934
0,2707 en 1931	0,2420 en 1935
0,2706 en 1932	0,2280 en 1936
0,2597 en 1933	

Pour 1937, les majorations de tarifs intervenues faussent la comparaison.

ses ». On peut y ajouter la perte de recettes due à la baisse de la recette moyenne par tonne-kilométrique : cette perte se chiffre à environ 1.370 millions *pour 1936* (1), ce qui donnerait environ 1^m 6 au niveau actuel des tarifs.

On peut d'autre part évaluer à une centaine de millions les recettes que les transports publics voyageurs (à l'exclusion donc des déplacements en voitures de tourisme) enlèvent annuellement au Chemin de fer (2).

On arriverait ainsi à une perte totale de plus de 2,6 milliards enlevés annuellement au fer par les camions (transports privés et publics) et par les autocars. La plus grande partie de cette perte a été réalisée dès 1933/1934 : depuis cette date la situation a été à peu près stabilisée en ce qui concerne le volume de trafic enlevé au fer mais elle a continué de s'aggraver en ce qui concerne les pertes de recettes subies par le fer sur les trafics qu'il a conservés.

L'évaluation que nous venons de faire ne tient pas compte des voyageurs enlevés au Chemin de fer par les voitures de tourisme. On peut avoir une idée de cette perte (très importante, qui s'accroît chaque année, mais qu'on ne peut enrayer) en faisant le calcul suivant pour l'année 1937 :

D'après la statistique de l' « Argus automobile » 1.720.342 voitures à passagers circulaient en 1937 dont un pourcentage d'autocars qui est négligeable pour notre calcul (1 à 2 %). Partant du nombre d'hectolitres d'essence consommés en 1937, l' « Argus » en déduit que ces voitures ont parcouru en moyenne 26 km. 650 par jour. Avec une moyenne de deux voyageurs par voiture-kilomètre, on aurait, en un an, un chiffre total de 33 milliards de voyageurs-kilomètres (3). Bien entendu, tout

(1) 30 milliards de tonnes kilométriques de petite vitesse.

(2) D'après les récupérations qu'apporterait l'application intégrale des plans de coordination « voyageurs ».

(3) Dans la brochure *Le Problème des transports* publiée par le Centre Polytechnicien d'études économiques, un calcul plus poussé, mais reposant également sur la consommation d'essence, aboutit au chiffre de 31,5 milliards de voyageurs-kilomètre en 1934 où il y avait 1.510.000 voitures.

ce trafic n'a pas été pris au Chemin de fer : une grande partie constitue du trafic nouveau. Mais si l'on suppose que $\frac{1}{3}$ a été pris au chemin de fer (ce qui paraît raisonnable) cela représente environ 2 milliards de perte annuelle s'ajoutant aux 2,6 milliards évalués tout à l'heure.

B. — *La solution des échanges de service ou des ententes tarifaires entre le rail et la route était insuffisante : il fallait une limitation générale du développement des transports routiers. Et cette limitation entraînait la transformation en « services publics » des transports routiers publics.*

Pour remédier aux effets désastreux de la concurrence automobile sur le trafic du chemin de fer — nous excluons les répercussions du développement des voitures de tourisme, car il est impossible de limiter ce développement, tant pour des raisons d'ordre social que parce qu'il y a là un progrès contre lequel le chemin de fer ne peut lutter — était-il suffisant de prévoir la réalisation d'échanges de services ou d'ententes tarifaires entre le rail et la route ?

Il est évident que non. Les ententes de coordination réalisées par échanges de services seraient tout à fait compromises si des services pouvaient être recréés là où des suppressions de concurrences auront été effectuées. Quant aux ententes tarifaires, elles ne sont qu'un pis-aller : la mise en route de nouveaux services entraînerait une concurrence nouvelle au fer, même si ces services devaient respecter des ententes de tarifs.

En réalité, pour faire disparaître la concurrence de la route au rail, il fallait commencer par en limiter le développement. Si les mesures nécessaires avaient été prises au moment où est apparue la concurrence automobile, on aurait pu orienter l'activité des transports routiers vers une collaboration avec le chemin de fer en interdisant seulement la création de concurrences nouvelles au rail. Mais les pouvoirs publics intervinrent dix ans trop tard avec le décret-loi du 19 avril 1934 : la situation des transports était devenue si complexe, si « anarchique »,

comme on l'a souvent dit, qu'il n'était plus possible de distinguer, dans le coup de frein brutal qu'il fallait donner à leur développement, les transports concurrents du rail des transports non concurrents. Ce ne serait qu'après les travaux de recensement des Comités de Coordination que l'on pourrait d'une part essayer de faire disparaître les services concurrents du rail (1), d'autre part, relâcher les limitations imposées aux transports non concurrents, enfin, réaliser des ententes tarifaires entre le chemin de fer et les services concurrents que l'on n'aura pas pu faire disparaître.

En ce qui concerne les transports publics, le régime de l'autorisation complété par les ententes de coordination, devait créer de véritables services publics bénéficiant souvent de quasi-monopoles, du fait d'une disparition de la concurrence (cas des services voyageurs) ou d'une limitation du nombre des concurrents (cas des services marchandises). Il était nécessaire, pour éviter les abus qu'une telle situation risquait d'engendrer, que ces services soient soumis aux charges généralement imposées aux « services publics » : contrôle assez étroit de l'Etat — obligations relatives aux assurances, à l'état du matériel, à la continuité des services — obligations de transporter (pour les services réguliers de voyageurs tout au moins) etc... Du reste, ces obligations nouvelles se justifiaient aussi par d'autres con-

(1) La disparition des services concurrents peut d'abord être réalisée par échanges de services. Le Chemin de fer supprimera sans inconvénients certains services très déficitaires qu'il est possible, souvent même désirable, de remplacer par des services automobiles : services voyageurs à faible trafic, services de collecte et de distribution des colis de détail à petite distance, et même, dans certains cas, quand le volume du trafic le permet, certains services de wagons complets à petite distance. Evidemment, ces « compensations » offertes par le chemin de fer ne seront pas suffisantes pour permettre la disparition de tous les services routiers concurrents, notamment en ce qui concerne les marchandises.

Mais il est également possible d'envisager qu'un assez grand nombre des services routiers de marchandises à grande distance se transforment en services mixtes rail-route en se réduisant aux transports de camionnage aux deux extrémités du parcours effectué par fer ou en employant des véhicules utilisables à la fois sur le rail et sur la route, ou encore en faisant transporter les camions sur wagons pour le parcours principal ou les wagons sur camions pour les parcours terminaux. Si ces derniers procédés ne sont pas plus développés en France, c'est qu'il n'ont pas reçu des pouvoirs publics l'impulsion nécessaire.

sidérations et notamment par l'importance qu'avaient prise, dans la vie économique, les transports routiers (1).

La nécessité impérieuse de limiter la concurrence au rail engendrait donc, non seulement celle d'apporter de nombreuses restrictions à la liberté des transports par route, privés ou publics, mais celle d'ériger en véritables services publics les transports routiers publics bénéficiant de quasi-monopoles, ce qui revenait à supprimer la liberté de la profession de transporteur public (2). Vis-à-vis des transporteurs existant au 21-4-34, l'opération se traduisait :

— soit par la suppression de certains services, et il était alors nécessaire de les indemniser en espèces ou plutôt en nature (c'est sur le principe des compensations en nature que repose le système adopté en France pour la coordination) ;

— soit par des restrictions apportées à leur liberté d'exploitation sur les services maintenus ou sur les services nouveaux attribués en compensation des activités supprimées, et de telles restrictions n'ouvraient pas droit à indemnité, d'autant plus qu'elles étaient largement compensées par les avantages que les transporteurs tiraient de la limitation de la concurrence.

C'est ainsi que se justifie le régime nouveau imposé à la profession de transporteur public. Se trouvent en même temps justifiées les limitations, beaucoup moins sévères, apportées aux transports privés.

Il faut remarquer qu'une fois admis le principe essentiel d'une limitation des transports automobiles on pouvait imaginer d'autres solutions que le système de contingentement et d'ententes que l'on a institué : exploitation de tous les transports par une société unique, étatisation intégrale, etc... Mais il résulte de ce qui précède que ces solutions allaient plus loin qu'il n'était nécessaire et augmentaient donc inutilement et dangereusement le rôle de l'Etat. Nous renvoyons à ce sujet aux tra-

(1) Voir pages 191 et 192.

(2) Toutefois la cession des fonds de commerce de transporteurs publics reste libre, sous réserve des formalités relatives à la transmission des autorisations de transport public.

vaux du Conseil National Economique (1) et à une conférence faite par M. Dautry à la Sorbonne où l'on trouvera des arguments décisifs contre les solutions d'étatisation des transports (2).

C. — *Les pertes qu'entraînent, pour la collectivité, la limitation des transports routiers, sont très inférieures aux gains.*

Sous réserve de compensations équitables en cas de suppression d'activités acquises, le nouveau régime ne doit pas léser les entreprises routières existantes, qui trouveront, dans la limitation de la concurrence, une large compensation aux restrictions qui seront imposées à leurs nouvelles activités — mais la collectivité n'est-elle pas lésée ? Autrement dit la limitation de l'activité des transports routiers ne conduit-elle pas, pour la collectivité, à un bilan déficitaire, les gains réalisés dans l'exploitation des Chemins de fer n'étant pas suffisants pour compenser les pertes subies dans d'autres domaines ?

En réalité, comme nous allons le voir, ces pertes, qui existent évidemment, sont très inférieures aux gains.

Nous allons d'abord examiner les pertes que les *usagers* des transports risquent de supporter.

Nous remarquerons d'abord qu'il est normal que les usagers des transports souffrent quelque peu des mesures prises. Chaque individu, en tant qu'usager des transports, profitait anormalement de la situation anarchique des transports tant par l'excès de commodités que les moyens de transport en double emploi lui procuraient que par les ruineux abaissements de tarifs engendrés par la concurrence. Dans ce sens, il n'est pas exagéré de dire que l'usager des transports ruinait l'Etat.

Nous étudierons plus loin, à propos des inconvénients que présentera, pour le progrès économique et l'abaissement des

(1) *Le Problème des transports*, op. cit.

(2) Cette conférence a été publiée par la *Revue des Deux-Mondes* les 15 avril et le 1^{er} mai 1935.

prix, la limitation de la concurrence, quels seront les sacrifices supportés par les usagers du fait des majorations de tarifs. Nous n'examinerons maintenant que les sacrifices qu'ils supporteront du fait de la *suppression des services routiers*.

A ce sujet, il faut bien marquer que, si au début de la coordination la limitation des transports routiers a dû être générale, le but final qui est poursuivi ne comporte la limitation ou la suppression de services routiers que dans le cas où ils concurrencent le rail et où le rail ne peut disparaître (encore a-t-il fallu renoncer à la limitation des transports en voitures de tourisme, et ne limiter que modérément les transports par camions privés). Or, quelles sont les services ainsi visés ? Ce sont ceux qui ont lieu sur les moyennes et grandes distances (1), ces distances étant en général (car c'est essentiellement variable suivant les régions) celles qui dépassent 50 km. environ. Certes, pour certains transports à moyenne ou grande distances, le rail pourra être techniquement inférieur, mais comme il ne peut disparaître sur ces distances, il faudra bien se résoudre à supprimer la concurrence routière car si la coordination doit s'efforcer de redonner à chaque mode de transport le trafic pour lequel il est le plus apte (formule souvent répétée) elle doit avant tout supprimer les doubles emplois. Dans la très grande majorité des cas, d'ailleurs, le rail pourra assurer aux moyennes et grandes distances des services équivalant aux services concurrents supprimés, avec l'aide des transports routiers aux extrémités du parcours. Et les usagers n'en seront pas gênés.

Pour les transports de marchandises, en effet, il ne faut pas oublier que le chemin de fer a fait des progrès considérables dans les délais d'acheminement. Les délais légaux de petite vitesse n'ont plus guère que la valeur, pour le chemin de fer, d'une marge de responsabilité en cas de retard. Les délais réellement pratiqués sont beaucoup plus courts et assez peu diffé-

(1) A petite distance, au contraire, le rail pourra disparaître et offrir à la route des services d'échange.

rents de ceux de grande vitesse, lesquels sont eux-mêmes très comparables, souvent même inférieurs, aux délais de la route. Ne voit-on d'ailleurs pas de nombreux « services rapides » routiers confier leurs transports au chemin de fer pour la plus grande partie du parcours ? On pourrait citer d'innombrables exemples d'acheminement par fer remarquablement rapides, notamment ceux des « acheminements spéciaux » de petite vitesse, applicables à certaines marchandises sur certaines relations (1). Et il n'est pas utopique de penser que si le progrès technique du rail se poursuit, il sera possible, un jour prochain, de réaliser sur toutes relations des acheminements presque aussi rapides et même de les garantir aux expéditeurs, au moins en ce qui concerne les marchandises pour lesquelles la rapidité d'acheminement présente un intérêt particulier (2). Quel progrès n'aura-t-on pas alors réalisé par rapport à la situation d'il y a 20 ou 30 ans où le wagon expédié se noyait dans l'immensité ferroviaire pour ne reparaître à destination qu'après 8 ou 15 jours de délai.

Il est vrai que pour le transport à moyenne ou grande distance de certaines marchandises qui supporteraient trop difficilement plusieurs transbordements, le camion garde une grande supériorité sur le fer, mais, même dans ce cas, il est possible d'utiliser les procédés mixtes de transport (containers, camions sur wagons, wagons sur camions, camions rail-route).

(1) Par application de ces acheminements spéciaux, un wagon expédié en petite vitesse le jour A à 0 h. 00 de Rouen peut arriver à Lille le même jour à 10 h. ; un autre expédié de Bâle en petite vitesse le jour A à 16 h. 00 peut arriver à Dunkerque le jour B à 10 h. 00. Comme exemple d'acheminement de grande vitesse, indiquons celui de la marée qui, expédiée de Boulogne le jour A à 16 h. 30 parvient à Lyon à 9 h. 00 le jour B, à Grenoble à 12 h. 00 le jour B, à Marseille à 21 h. 00 le jour B, à Vintimille à 7 h. 00 le jour C, c'est-à-dire 38 h. 30 après l'heure de départ, etc...

(2) Il a été essayé avec succès, sur le Réseau du Nord, une organisation de « préacheminement » permettant d'indiquer à l'expéditeur de n'importe quel wagon de marchandises, pour n'importe quelle direction (à l'exclusion cependant des marchandises pondéreuses pour lesquelles la rapidité d'acheminement ne présente pas d'intérêt spécial) le délai d'acheminement. A cet effet, les trains de marchandises ont été mis en « correspondance » dans les triages, à l'exemple des trains de voyageurs.

Pour les transports de voyageurs, les progrès du rail ont été également très importants avec l'élévation du plafond de vitesse sur les grandes lignes, l'accélération des trains sur les lignes secondaires et, également sur ces dernières lignes, l'emploi fréquent d'autorails : grâce à la faible capacité de ces engins par rapport à celle des trains, le nombre de navettes a pu être multiplié au grand avantage des usagers. Sur de nombreuses lignes l'usager qui avait pris l'autocar à la place du train est revenu à l'autorail.

Il ne faut pas se dissimuler cependant que la suppression de certains services routiers de voyageurs à moyenne ou grande distance sera susceptible de gêner les usagers. Il en sera ainsi, par exemple, de la suppression de lignes d'autocars à fréquence élevée qui ont été créées peu de temps avant le décret-loi du 19-4-34, à la fin de 1933 ou au début de 1934, autour des grands centres comme Paris : ces lignes, concurrençant fortement le rail de ville à ville (ce qui nécessite leur suppression), donnent aux localités intermédiaires, qui n'étaient auparavant desservies que par des services de correspondance avec des gares peu éloignées, des dessertes qui les relient *directement* au centre d'attraction. Nous ne croyons pas cependant que la gêne qui résultera pour les usagers du fait que la suppression de ces lignes ou de telles autres lignes concurrençant le rail, les obligera, soit à faire un court trajet jusqu'à la gare, soit à prendre un transport à courte distance affluent du chemin de fer, puisse être un obstacle quand il s'agit de sauver la situation du chemin de fer et des finances du pays. Certes, le bénéfice des suppressions de services routiers de voyageurs est faible vis-à-vis du déficit du Chemin de fer : mais l'économie globale à réaliser n'est-elle pas faite d'une somme d'économies partielles, et n'y aura-t-il pas toujours des commodités supprimées par chacune de ces économies partielles ? Qu'on ne vienne pas dire d'autre part que la suppression de tels services routiers de voyageurs portera un coup très grave au commerce local. La très grande majorité de ces services, en effet, n'exis-

taient pas, en 1928/1930, époque où le commerce n'était pas précisément dans l'état de crise.

Nous venons d'examiner les répercussions que pourraient entraîner, vis-à-vis des usagers, la suppression de certains services routiers. Mais il faut songer à d'autres répercussions possibles de la nouvelle réglementation : répercussions sur la Défense Nationale, répercussions sur les avantages économiques et fiscaux apportés à la collectivité par les transports routiers, danger pour le progrès économique des monopoles qui risquent d'être créés.

En ce qui concerne les besoins de la *Défense Nationale*, il faudrait d'abord savoir si ces besoins ne se contenteront pas du parc de camions qui subsistera, encore très important, dans la situation future. Même en admettant qu'un parc supplémentaire devrait être créé pour ne servir qu'en temps de guerre, l'entretien et le renouvellement de ce parc mis en garage ne nécessitera évidemment que des dépenses très inférieures à celles nécessitées par l'emploi des camions à des transports concurrents du rail : or, ces dernières dépenses sont sensiblement égales aux recettes des transports et sont donc également équivalentes, à peu de chose près, comme nous le verrons plus loin, à la perte réelle subie par le Chemin de fer et, par voie de conséquence, par l'Etat.

Examinons maintenant si les *avantages économiques ou fiscaux apportés à la collectivité par les transports routiers* ne risquent pas d'être fortement diminués par les mesures prises à l'égard de ces transports. Il y a là un argument qui fait impression. Analysons cependant les avantages en question : il y a d'abord les *mouvements d'affaires* (industrie automobile et industries annexes) créés par les transports routiers (1).

Il faut remarquer à ce sujet que, pour l'immense majorité des transports actuellement existants, dont l'activité sera seule-

(1) Dans l'étude, déjà citée, du Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques sur *Le Problème des Transports*, le chiffre d'affaires de l'industrie automobile et des industries annexes est évalué à 10 milliards.

ment « coordonnée » avec celle du fer, par report sur des relations non concurrentes et par ententes tarifaires, il n'y aura pas de diminution d'activité. La perte, pour la collectivité, correspondra aux transports que la législation nouvelle aura exceptionnellement supprimés et à ceux dont elle aura empêché la création (et qui auraient été, il est vrai, très nombreux). Si on considère l'industrie automobile cette perte est évidente : le nombre de camions en circulation a déchu légèrement depuis 1934 (451.151 en 1937 contre 458.942 en 1934) alors que le nombre de voitures de tourisme dont le développement n'a pas été limité a continué de s'accroître (1.720.542 en 1937 contre 1.479.573 en 1934, ces chiffres comprenant 1 à 2 % d'autocars). La production automobile reste d'ailleurs, dans l'ensemble, stationnaire depuis 1933 (207.430 véhicules par an en 1937 contre 200.334 en 1933 (1)). Une campagne active est menée dans le pays pour souligner le danger que présenterait cette situation et pour obtenir des Pouvoirs publics une révision de la politique suivie par le III^e Reich. Mais dans cette comparaison du développement de l'automobile dans les deux pays (2), on oublie simplement de tenir compte des points de départ : on compare les productions annuelles, mais non le nombre d'automobiles en circulation. Or, il est évident que l'Allemagne était, pour le nombre d'autos en circulation, très en retard sur la France, puisque, après un sérieux effort de production ces dernières années, elle n'avait encore en 1937 que 1.445.743 autos en circulation contre 2.171.693 en France dont la population est très inférieure (3). On oublie surtout le but final des mesures de limitation des transports routiers. Certes ces mesures entraîneront un manque à gagner sensible dans le mouvement d'affaires du pays (4), mais la permanence du déficit budgétaire et la

(1) Statistique de l' « Argus », N° du 23 mai 1938.

(2) Il faut noter que c'est par des mesures d'ordre fiscal que l'Allemagne a favorisé la construction de l'automobile car elle a pris des mesures de coordination aussi sévères que celles prises en France.

(3) Statistique de l' « Argus », N° du 23 mai 1938.

(4) Compensé par une activité supplémentaire du fer, mais cette compensation est très partielle car, comme nous l'expliquions plus loin, les dépenses du Chemin de fer varient très peu lors d'un déplacement de trafic du rail sur la route ou vice versa.

menace permanente de dévaluation de la monnaie ne sont-elles pas, de façon évidente, beaucoup plus néfastes pour le mouvement des affaires ? Et le problème des Chemins de fer n'est-il pas devenu le principal problème budgétaire ?

L'autre avantage qu'apportent à la collectivité les transports par route est le *produit des impôts* qu'ils payent chaque année. Encore ici, il faut noter que ce produit ne sera réellement perdu que pour les transports routiers dont la nouvelle législation empêchera la création ou pour ceux qu'elle aura exceptionnellement supprimés, mais non pour la *presque totalité* des transports existants dont l'activité sera seulement « coordonnée » avec le fer : toutefois, la transformation de ces derniers transports pourra amener une diminution du rendement des impôts.

Mais il est facile de se rendre compte que même la suppression (ou la non-création) d'une activité routière fait perdre, comme impôt, beaucoup moins qu'elle ne fait gagner à l'exploitation du chemin de fer. D'après l'étude, déjà citée, du Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques sur « Le problème des transports », les trafics des transports routiers de voyageurs et marchandises en 1934 se seraient élevés respectivement à 38.500 millions de voyageurs-km. et 10.300 millions de tonnes-km., ce qui correspond à des recettes (dans le cas de transports privés de marchandises ou de déplacements en voitures de tourisme, ces recettes sont fictives, mais correspondent à ce qu'aurait encaissé le chemin de fer s'il avait eu le transport) de 8 milliards environ pour les voyageurs et 5 milliards pour les marchandises soit 13 milliards au total. Le montant des impôts payés par l'automobile pendant la même année a été de l'ordre de 5 milliards. On peut donc admettre qu'en moyenne les impôts payés par les transports automobiles représentent 40 % de leurs recettes. Or, le bénéfice pour le chemin de fer de la suppression de transports routiers approchera de *très près* la recette de ces transports, car les dépenses supplémentaires que le retour de ces transports entraînera au chemin de fer seront très faibles par rapport aux dépenses fixes que le chemin de fer doit supporter, dépenses qui sont considérables à cause de la nature du

transport par fer et à cause de l' « obligation de transporter » à laquelle est assujéti ce mode de transport. Il est évident par exemple que le retour au chemin de fer de 10.000 tonnes par an, soit 30 tonnes par jour de marchandises sur la relation A B sera absorbé par les trains desservant la relation A B sans dépense appréciable. Il en sera presque toujours ainsi, les transports enlevés par la route au chemin de fer étant très dispersés et très peu massifs par rapport aux transports restant au fer. De même les voyageurs « en sus » qui monteront dans les trains à la suite de la suppression d'une ligne routière concurrente ne coûteront pratiquement presque rien. Le bénéfice réalisé par le chemin de fer, et par conséquent l'allègement du déficit, sera en définitive très supérieur à la perte d'impôts que procurera la suppression ou la non-création d'activités rout  res.

Nous en arrivons maintenant au *danger* que pourraient présenter, *pour le progrès économique* et l'abaissement des prix, la limitation des transports routiers et les monopoles que cette limitation tend à créer soit en faveur de certains transporteurs routiers publics, soit en faveur du chemin de fer. C'est là l'objection la plus sérieuse que l'on peut faire au principe de la nouvelle législation. Nous l'avions d'ailleurs déjà faite (1), à l'égard de toute la série de mesures législatives prises depuis quelques années pour limiter la production et le nombre des entreprises. Cependant il nous paraît, dans le cas présent, relativement aisé d'y répondre.

Le danger dont nous parlons doit être examiné soit pour la profession des transports routiers publics, soit pour le chemin de fer.

Et d'abord, pour les transports routiers publics, la diminution de la concurrence ne va-t-elle pas permettre à un grand nombre de transporteurs de jouir d'un véritable monopole et de pouvoir ainsi majorer leurs tarifs aux dépens des usagers sans défense ?

Il faut se représenter dans quels cas la concurrence va se trouver limitée à l'avantage des transporteurs routiers. Il y

(1) Voir pages 30   t suivantes.

aura, en premier lieu, le cas du transporteur de marchandises à grande distance que l'on n'aura pu supprimer (en première étape tout au moins). Ce transporteur, du fait du contingentement très strict des transports à grande distance, va se trouver débarrassé sinon de ses concurrents actuels, au moins de ses concurrents éventuels. D'autre part, il devra, ainsi que ses concurrents maintenus, pratiquer des tarifs voisins de ceux du Chemin de fer, à partir d'une certaine distance de transport tout au moins. Un autre cas de quasi-monopole sera celui de la grande majorité des services de voyageurs après application des plans de coordination (1).

Il n'est pas douteux que ces quasi-monopoles engendreront une hausse des prix de transport routier (2), mais il faut se résigner à cet inconvénient pour les raisons d'intérêt général déjà développées. On ne peut prendre d'autre parti, car si le maintien de la concurrence entre transporteurs et de leur liberté tarifaire a eu jusqu'à présent pour résultat un abaissement des prix de transport, il a aggravé la concurrence à l'égard du fer. Comme le disait M. Josse, dans son rapport déjà cité « ce serait par un véritable abus de langage qu'on parlerait ici des avantages de la liberté économique ou de libre concurrence. Il y aurait libre concurrence si les divers moyens de transport soutenaient à leurs frais une lutte d'organisation dont l'usager serait le bénéficiaire. Il n'y a pas libre concurrence dans un régime où la charge de la lutte pèse en grande partie sur les Finances publiques pas plus qu'un exercice où deux boxeurs cognent sur un punching-ball ne pourrait être qualifié « match de boxe » (3). Les inconvénients du quasi-monopole dont joui-

(1) Les transporteurs publics se trouveront également débarrassés de la concurrence dans le cas où ils assureront des services de remplacement du Chemin de fer. Mais il faut alors considérer ces services comme des services ferroviaires, d'autant plus qu'ils seront très généralement effectués sous la garantie du Chemin de fer. Les mêmes raisons qui veulent que le Chemin de fer soit soulagé de la concurrence militent en faveur des services de remplacement du fer.

(2) L'entente entre le Chemin de fer et les transports routiers pourra, dans certains cas, comporter un relèvement simultané des prix pratiqués par les deux modes de transport.

(3) Conseil National Economique *Le Problème des transports*, Imprimerie Nationale, 1934, page 64.

ront ainsi certains transporteurs routiers seront du reste atténués, d'une part, par le fait qu'ils deviendront, comme tous les transports publics, de véritables « services publics » soumis à un contrôle assez sévère et devant donner un certain nombre de garanties aux usagers (assurance, sécurité, régularité, continuité, etc...), d'autre part, par la concurrence latente des transports privés dont nous parlons ci-dessus.

Les transporteurs publics conserveront d'ailleurs un champ d'activité où la concurrence pourra encore jouer : celui des petites distances. L'intérêt général demandait, en effet, que les mesures de limitation qui ont été prises soient assouplies autant que possible à la petite distance (pourvu que ces termes « petite distance » soient pris dans un sens assez strict), et cet assouplissement fut effectivement réalisé par les décrets les plus récents.

Enfin, il faut se rappeler qu'à côté des transports publics qui seront strictement limités subsisteront les transports privés qui constituent, ne l'oublions pas, la majorité des transports routiers. Il ya d'abord les transports en voiture de tourisme, pour lesquels nous avons déjà dit qu'il n'était pas possible de prévoir une limitation quelconque. Il y a, d'autre part, les transports privés de marchandises : si des mesures sévères (interdiction de prendre des frets de retour, contingentement des véhicules de plus de 12 tonnes) ont été prises pour limiter ces transports, il n'est pas possible de les limiter à des relations déterminées ; malgré l'interdiction des frets de retour, ces transports pourront se substituer aux transports publics si ceux-ci deviennent trop onéreux pour le public. On peut donc espérer que la concurrence des transports privés servira à entretenir la volonté de progrès et l'initiative des transporteurs publics.

Pour les Chemins de fer, ne risque-t-on pas également, d'une part, un relèvement des tarifs, et, d'autre part, la disparition de cet esprit de progrès dont ils ont fait preuve sous l'aiguillon de la concurrence automobile ? Il est certain que le Chemin de fer profitera des mesures de coordination pour relever ses tarifs ; certes, il sera toujours guidé par le souci (conforme à ses inté-

rêts) de ne pas demander à la marchandise ou aux voyageurs plus qu'ils ne peuvent payer, mais il faut s'attendre à ce qu'au moins sur les relations où il a dû considérablement abaisser ses tarifs pour lutter contre la concurrence automobile, il les relève sensiblement. Nous avons déjà indiqué la répercussion qu'ont entraînée sur le produit moyen de la tonne-kilométrique de marchandises ces abaissements de tarifs. Il faut considérer que de tels abaissements ont été excessifs et que si l'usager du Chemin de fer (comme celui de l'automobile) en a tiré profit, le déficit du Chemin de fer et, par suite, celui du budget s'en est accru. Autrement dit, l'équilibre réalisé dans la répartition des charges du Chemin de fer entre l'usager et le contribuable s'est trouvé rompu en faveur de l'usager qui a bénéficié indûment des effets de la concurrence automobile. Il ne faut donc pas s'étonner que l'on cherche à rétablir cet équilibre, pour les raisons primordiales que nous avons déjà développées.

C'est d'autre part, un fait que depuis l'apparition de la concurrence automobile, l'esprit commercial des Réseaux s'est considérablement développé : la création dans les Réseaux d'organisations commerciales très poussées comportant d'importants services de publicité et de démarchage auprès de la clientèle est due, en grande partie, à la concurrence de l'automobile ; de même certains progrès techniques, comme l'amélioration considérable des délais d'acheminement des transports de marchandises, l'accélération des trains sur les lignes secondaires (et même sur certaines lignes principales), la mise en service d'autorails. Si la concurrence de l'automobile disparaît, ou est fortement atténuée, ne peut-on craindre de voir les Réseaux perdre l'esprit de lutte et de progrès, comme ils l'avaient quelque peu perdu après quatre-vingts ans d'un quasi-monopole de fait, lorsque l'automobile ne les menaçait pas encore ? Ce danger existe. Certes la concurrence de l'avion (que la coordination n'a pas encore touchée) et surtout celle de la voiture de tourisme, obligera le chemin de fer à continuer ses efforts pour le maintien de son trafic de voyageurs. Et pour les transports de marchandises, non seulement des transports concurrents du fer se-

ront maintenus (moyennant, il est vrai, des ententes tarifaires) du fait que les échanges de services réalisables ne suffiront pas à faire disparaître tous ces transports concurrents, mais le chemin de fer devra lui aussi tenir compte de la menace que constitue l'existence d'un parc important de camions privés qui ne seront pas strictement contingentés.

Cependant, il faut bien reconnaître que dans la situation nouvelle les stimulants du progrès ferroviaire ne seront plus comparables à ceux qui ont existé dans la période de libre concurrence.

On doit malgré tout pouvoir parer à un tel danger. Il faut d'abord remarquer que, dans le passé, si l'on a pu reprocher au chemin de fer de s'être laissé quelque peu gagner par la routine après 80 ans de monopole, il aura tout de même réalisé des progrès considérables pendant cette période et aura joué le rôle de premier plan qu'il devait jouer dans l'essor économique du XIX^e siècle.

D'autre part, on peut espérer que malgré la disparition (partielle d'ailleurs) de la concurrence routière, l'esprit d'initiative éveillé par cette concurrence, ne se perdra pas dans l'exploitation du chemin de fer, et que seront conservés, dans l'organisation de notre Réseau, les principes d'exploitation industrielle : ces principes commanderont les rapports entre l'Etat et la Société Nationale, ainsi que l'organisation interne de la Société Nationale.

Il nous semble, en résumé, d'une part, que le sauvetage du Chemin de fer, richesse nationale (1), et celui de nos finances publiques constituent des « intérêts permanents » du pays, suffisamment puissants pour justifier la limitation du développe-

(1) Nous avons déjà noté, à propos des mesures systématiques de protection des industries prises aux Etats-Unis, que les seules dont la justification soit bien établie étaient celles destinées à protéger les richesses nationales (voir pages 31 et 32).

ment des transports par route et par voie de conséquence la transformation en véritables services publics des transports publics routiers, — d'autre part, que les inconvénients d'une telle limitation ne pouvaient empêcher qu'on réalise une mesure aussi vitale pour notre économie. Le sauvetage du Chemin de fer et des finances publiques a d'ailleurs bien été l'intention principale des auteurs du décret-loi du 19-4-34, texte fondamental du nouveau statut routier. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement puisque ce décret-loi a été pris par application de l'art. 36 de la loi de finances du 28 février 1934 qui autorisait le Gouvernement à prendre par décrets ayant force de loi « les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget ». Cela est confirmé par l'exposé des motifs du décret-loi qui, s'il parle des avantages que les transporteurs routiers retireront du nouveau régime, met surtout en évidence la nécessité de diminuer les charges croissantes que le budget supporte du fait du chemin de fer (voir 3° alinéa et in fine). L'art. premier ne précise-t-il pas : « En vue de réduire les charges financières de l'Etat, il est constitué... » ?

Le principe même du décret-loi, à savoir : la nécessité de limiter les transports pour remédier au déficit budgétaire a été cependant attaqué devant le Conseil d'Etat par certaines Associations automobiles. Il y eut d'abord la requête de l'Union des véhicules industriels que le Conseil d'Etat rejeta dans son arrêt du 21-11-35 en déclarant que la coordination devant diminuer le déficit du Fonds Commun des Grands Réseaux et par là soulager le budget, le décret du 19-4-34 rentrait bien dans le cadre de l'autorisation donnée par l'art. 36 de la loi de finances du 28-2-34.

Le Conseil d'Etat rejeta de même le pourvoi des Entrepreneurs de transports de marchandises par automobiles de la région parisienne (Arrêt du 17-3-37) avec des considérants identiques à ceux de l'arrêt du 21-11-35, mais en ajoutant « *qu'en admettant que certaines prescriptions du décret attaqué portent atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie,* ces dispositions n'excèdent pas les pouvoirs que le Président de

la République tenait de l'article 36 de la loi du 28 février 1934 » (1).

Il nous a paru intéressant de citer à la fin de ce chapitre les arrêts du Conseil d'Etat qui confirment la légalité du texte fondamental qui domine notre étude.

(1) Voir dans le même sens l'arrêt de la Cour de Limoges : CONDAMINE, 18-2-37.

D'autre part, dans quelques affaires, la validité du décret-loi a été contestée du fait qu'il n'a pas été ratifié par les Chambres. Les Tribunaux n'ont pas admis cet argument. La non-ratification n'empêche pas le décret d'avoir force exécutoire : voir notamment l'arrêt CONDAMINE que nous venons de citer.

CHAPITRE III

LES ORGANISMES CHARGES DE LA REALISATION DE LA COORDINATION RAIL-ROUTE ET DE L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION DES TRANSPORTS ROUTIERS

Avant d'étudier la nouvelle réglementation des transports routiers, il est utile que nous donnions quelques indications sur la composition, la compétence et la valeur des décisions des organismes chargés d'appliquer cette réglementation et, d'une façon générale, de réaliser la coordination rail-route : le Comité de Coordination créé par le décret-loi du 19-4-34, et les Comités Techniques Départementaux créés par le décret du 25-2-35.

Le *Comité de Coordination* a été chargé par le décret-loi du 19-4-34 de préparer les ententes de coordination à soumettre à l'approbation du Ministre des Travaux Publics. Composé à l'origine de cinq experts représentant les différentes catégories de transports routiers et le Chemin de fer (1) et d'un arbitre, le décret du 14-11-36 l'a élargi en y introduisant trois membres du Conseil National Economique, un membre désigné par les Présidents de Chambres de Commerce, un membre désigné par les

(1) Un représentant des chemins de fer d'intérêt général ; Un représentant des chemins de fer d'intérêt local ; Un représentant des transports routiers subventionnés ; Deux représentants des transporteurs routiers libres (voyageurs et marchandises).

Les fonctions d'expert sont gratuites.

Chambres d'Agriculture (1) et en lui adjoignant un Président désigné par le Ministre des Travaux Publics ; d'autre part, en vertu du même décret, l'arbitre étant supprimé et les délibérations devaient être prises désormais à la majorité des voix. Enfin, le décret-loi du 31-8-37 intégra ce Comité dans le Conseil Supérieur des Transports dont il ne constitue plus qu'une Commission : il peut toutefois recevoir délégation du Conseil Supérieur pour statuer sur certaines questions, en vertu du décret d'application du 21-11-37. Ce dernier décret qui conserva la règle des délibérations du Comité à la majorité des voix (c'est également la règle des délibérations du Conseil Supérieur) modifia encore la composition de ce Comité : aux cinq experts primitifs et au Président sont désormais adjoints : « un représentant des « Chambres de Commerce, un représentant de l'industrie, un « représentant des Chambres d'Agriculture, un représentant du « tourisme, un représentant des puissances concédantes ».

Le rôle du Comité de Coordination et aujourd'hui celui du Conseil Supérieur des Transports est facile à définir : c'est celui d'un organisme essentiellement consultatif dont le Ministre doit demander l'avis avant de prendre un certain nombre de décisions en matière de coordination : approbation de plans de transports, délivrance d'autorisations des services nouveaux, appels faits par les transporteurs contre les décisions des C.T.D., sanctions contre les transporteurs, etc... — et avant de prendre *certain*s décrets d'application jusqu'au décret-loi du 12 novembre dernier, *tous* les décrets d'application depuis ce décret-loi (Art. 2) (2). Il faut noter cependant que le Ministre des Travaux

(1) Nous avons déjà indiqué que ce décret amorça l'esprit de la réforme de 1937 en ce qu'il donna satisfaction à l'une des réclamations les plus vives des usagers et sans doute la plus justifiée : celle qui demandait leur représentation au Comité de Coordination et aux C.T.D.

(2) Le Ministre ayant pris le 12 octobre 1938 (régulièrement du reste) certains décrets importants sans l'avis du Conseil Supérieur des Transports, les experts routiers du Conseil Supérieur ou des C.T.D. refusèrent de poursuivre leur collaboration. Cela amena le Ministre à prévoir dans le décret-loi de codification du 12 novembre la consultation obligatoire du Conseil Supérieur des Transports. La codification des décrets d'application ne pouvant alors être faite qu'après avis du Conseil Supérieur, les experts routiers acceptèrent de reprendre les travaux.

Publics ou le Ministre intéressé pourra déléguer au Conseil Supérieur son pouvoir de décision (Art. 44 du décret-loi du 31-8-37), mais le décret qui doit préciser les cas d'application de cette disposition n'est pas encore paru.

Bien qu'essentiellement consultatif, le rôle du Comité de Coordination et du Conseil Supérieur des Transports n'en est pas moins fort important, surtout pour la préparation des décrets d'application de la coordination. Le Ministre des Travaux Publics ne peut prendre de décision contraire à un avis du Conseil Supérieur qu'après une deuxième délibération de cette Assemblée. Et parfois (cas de certaines sanctions contre les transporteurs) il doit conformer sa décision à celle du Conseil Supérieur.

Les *Comités Techniques Départementaux*, que nous étudions plus longuement, ont été créés par le décret du 25-2-35 à l'image du Comité de Coordination. Ces Comités Techniques Départementaux étaient, à l'origine, composés de cinq délégués titulaires et de cinq délégués suppléants représentant les différentes catégories de transporteurs (1). Le décret prévoyait que les décisions ne pouvaient jamais être prises qu'à l'unanimité ; si l'unanimité ne pouvait se réaliser, la question était tranchée par le Comité de Coordination.

Nous indiquons plus loin les modifications survenues dans la composition et les règles de fonctionnement des C.T.D. Mais il faut noter dès maintenant que la création de ces organismes par le décret du 25-2-35 a été un événement important. Grâce à ce

(1) Un délégué titulaire et un délégué suppléant (1^{re} catégorie) représentant les grands réseaux d'intérêt général.

Un délégué titulaire et un délégué suppléant (2^e catégorie) représentant les chemins de fer d'intérêt local.

Un délégué titulaire et un délégué suppléant (3^e catégorie) représentant les transporteurs routiers subventionnés par l'Etat, les Départements ou les Communes.

Un délégué titulaire et un délégué suppléant (4^e catégorie) représentant les transporteurs libres de voyageurs.

Un délégué titulaire et un délégué suppléant (5^e catégorie) représentant les transporteurs libres de marchandises.

Les fonctions de délégué au C.T.D. sont gratuites (confirmé par l'art. 8 du code réglementaire).

décret, il existe aujourd'hui dans chaque département, un organisme chargé spécialement de l'étude des questions de transports ferroviaires et routiers. Ces Comités, aux prises avec toutes les difficultés réelles du problème, vont normalement et par leur seule existence, apporter dans le domaine jusqu'alors anarchique des transports un esprit d'ordre et d'entente en même temps qu'ils vont constituer un centre extrêmement précieux de renseignements et d'études.

Le décret du 14 novembre 1936 a élargi la composition des C.T.D. en même temps que celle du Comité de Coordination. Des représentants du Conseil Général (deux titulaires et deux suppléants), des Chambres de Commerce (un titulaire et un suppléant) furent ainsi introduits au C.T.D. en même temps que des représentants de l'Administration : le Préfet qui devint Président du C.T.D., et l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées. D'autre part, le décret du 14-11-36 a prévu la présence, à titre consultatif, d'un représentant des P.T.T. auquel le décret du 25-2-38 a ajouté un représentant de l'Armée agissant au nom des trois départements de la Guerre, de la Marine et de l'Air.

Ce même décret du 25-2-38 modifiera également les règles de fonctionnement du C.T.D. : il prévoira, en effet, que les avis du Comité seront pris, non plus à l'unanimité, mais seulement à la majorité des $\frac{2}{3}$ des membres présents — ce qui facilitera singulièrement l'aboutissement des affaires. Au cas où la majorité requise ne sera pas atteinte, ou sur appel d'un transporteur qui s'estimera lésé, la décision appartient au Ministre qui statuera après avis du Conseil Supérieur des Transports (1).

Enfin, le code réglementaire complète ces règles en prévoyant que la majorité devra être des $\frac{3}{4}$ des membres présents pour certaines questions (mise en garage des véhicules, nomination d'assistant technique) et en rétablissant la règle de l'unanimité pour les cas d'urgence où le C.T.D. délibérerait sur des questions non portées à l'ordre du jour.

(1) Article 6 du code législatif. Cet appel n'est pas suspensif en principe.

Il est intéressant d'examiner quelle est la nature juridique des C.T.D.

Les C.T.D. ont été définis par le décret du 25-2-35 et par les textes ultérieurs comme étant des « Organismes d'information, d'études et de surveillance » pour les questions de coordination rail-route.

En fait, dans leurs premières années d'existence, les C.T.D. n'étaient que des Comités consultatifs, dépourvus de la personnalité civile : ils ne pouvaient pas se faire ouvrir un compte en banque, ni assurer leur personnel, ni établir leur budget, ni ester en justice. Il y avait là une situation anormale car les C.T.D. disposaient de ressources (cotisation des transports prévue à l'article 5 du décret du 25-2-35) et avaient, d'autre part, des dépenses à faire (personnel, frais matériels d'installation et de correspondance, frais de déplacement des délégués).

Le décret-loi du 31-8-37 est venu normaliser cette situation en accordant la personnalité civile aux C.T.D. (Art. 29) (1). Il a confirmé, d'autre part, l'obligation, pour les transporteurs publics par fer ou par route, de verser des cotisations destinées à couvrir les frais des C.T.D. et du Secrétariat du Comité de Coordination et dont « le montant et les modalités de recouvrement ou d'affectation » seront fixés par décret. C'est le décret du 20-8-38 qui est venu réglementer le recouvrement de ces cotisations, qui aura lieu désormais suivant les règles de la comptabilité publique (2). Les C.T.D. tendent ainsi de plus en plus à devenir de véritables *établissements publics* : ils sont dotés de la personnalité civile, leurs ressources sont perçues suivant les règles de la comptabilité publique, des fonctionnaires en font partie (le Préfet et l'Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées).

Cependant, en règle générale, les C.T.D. n'ont pas le pouvoir de puissance publique et ne peuvent pas prendre de décisions exécutoires. L'Art. 5 du code législatif dit bien que les C.T.D.

(1) Art. 5 du code législatif.

(2) Art. 149 du code réglementaire.

ont un pouvoir de décision mais nous ne connaissons que peu de cas où leur décision soit exécutoire. Ainsi, par application de l'art. 8 de ce code, le C.T.D. est chargé de trancher les contestations relatives à la qualification juridique d'un transport ou d'un service routier : le pouvoir qui lui est ainsi confié paraît important, mais en réalité les dispositions très précises du code réglementaire laissent peu de place à l'appréciation.

D'autre part, le C.T.D. a certains pouvoirs de décision en matière de *tarifs* des transports routiers : c'est ainsi qu'une mise en demeure du C.T.D., enjoignant un transporteur de ramener ses prix à un chiffre fixé peut, si elle n'est pas suivie d'effet, entraîner des sanctions pénales (Art. 52, § 3, du code législatif).

De même, c'est le C.T.D. qui approuve les tarifs des services de voyageurs réguliers ou occasionnels (1). Mais si intéressantes que soient de telles dispositions *surtout si elles annoncent une évolution* (2), elles constituent actuellement l'exception et, dans tous les autres cas, une décision du C.T.D. n'a de valeur exécutoire que si elle a été confirmée par une décision du Préfet ou du Ministre. C'est ainsi que le C.T.D. ne peut infliger aucune sanction autre qu'un simple avertissement aux transporteurs — les autres sanctions, comme la mise en demeure, le retrait du récépissé de déclaration ou de l'autorisation, sont prises par le Préfet ou le Ministre sur proposition du C.T.D. ou du Conseil Supérieur des Transports. Les assistants techniques (même ceux choisis et rémunérés par le C.T.D.) doivent être nommés et agréés par le Préfet. L'approbation du Préfet ou du Ministre intervient également pour les modifications d'itinéraires. Les autorisations d'ailleurs ne doivent pas être délivrées par le C.T.D. mais par le Ministre ou par le Préfet. En attendant la délivrance des autorisations, ce n'est pas non plus le C.T.D.

(1) Les tarifs des taxis collectifs sont, par contre, approuvés par le Préfet sur avis du C. T. D. On ne comprend pas cette différence.

(2) On ne voit pas bien pourquoi le C.T.D. qui décide en matière de tarifs ne pourrait décider également en matière d'horaires, d'itinéraires, par exemple. Il faut d'ailleurs remarquer que c'est le C.T.D. qui approuve les *premiers* horaires, lors de la mise en application des plans. Tout cela n'est pas très cohérent.

qui a délivré les cartes provisoires de transport de marchandises sous le couvert desquelles tous les véhicules affectés aux transports publics doivent circuler depuis le 1^{er} mai 1936 et qui indiquent toutes les caractéristiques des services autorisés (zones, relations, etc...). Les pouvoirs du C.T.D., à cet effet, se sont bornés à vérifier avec une certaine liberté d'appréciation (voir notamment l'Art. 15 du décret du 13-7-35), les droits des transporteurs — c'est le Préfet qui a délivré les cartes sur conclusions du C.T.D. (Art. 18 du décret du 13-7-35).

Le Conseil d'Etat cependant, dans son arrêt Ferrié du 25-6-37 en recevant un recours contre une décision d'un C.T.D. avait déclaré que c'étaient les C.T.D. qui avaient, pour l'établissement des listes de recensement et pour la délivrance des cartes provisoires, le pouvoir de décision : « Considérant que l'Art. 16
« du règlement d'Administration publique du 13 juillet 1935
« pris pour l'application du dit décret aux transports de mar-
« chandises, a pu dès lors valablement confier *le pouvoir de*
« *décider* sur ces contestations au Comité Technique Départe-
« mental, s'il est unanime, et au Comité de Coordination dans
« le cas contraire ».

Cette interprétation du Conseil d'Etat est assez difficilement explicable. Il est bien exact que l'Art. 16 confie au C.T.D. le soin d'arrêter les listes de recensement, et que la décision réelle appartient donc à cet organisme, mais il n'en reste pas moins que cette décision n'est pas en elle-même exécutoire et que l'établissement, ou la délivrance de la carte, doit être fait par le Préfet en vertu de l'art. 18.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs admis lui-même dans un autre arrêt du 9 décembre 1938(Société Générale d'Entreprise du Sud de la France) que la délibération d'un C.T.D. est par elle-même sans force exécutoire.

Ainsi, sauf exceptions, les délibérations du C.T.D. doivent être rendues exécutoires par le Préfet. Le Préfet peut également refuser l'exécution d'un avis du C.T.D., ou, au contraire, passer outre à un avis négatif du C.T.D. Pratiquement, cependant,

en cas de désaccord avec le C.T.D. il saisit le Ministre (1), ce qui revient à reconnaître au C.T.D. un pouvoir de décision de fait. A noter également que les avis du C.T.D. peuvent faire l'objet d'appel de la part d'un transporteur auprès du Ministre des Travaux Publics qui statue après avis du Conseil Supérieur des Transports (Art. 6 du Code législatif) (2). Si donc la régularité de délibération des C.T.D. homologués par le Préfet est contestée soit par l'intéressé lui-même, soit par un autre transporteur qui s'estime lésé, deux procédures sont possibles : soit attaquer devant le Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, la décision du Préfet, soit faire appel au Ministre et si la décision du Ministre n'est pas jugée satisfaisante, attaquer cette décision pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat : c'est ce que confirma l'arrêt du 9-12-38, Société Générale d'Entreprises du Sud de la France, dont nous venons de parler. Bien entendu dans les cas exceptionnels où la décision exécutoire appartient au C.T.D., c'est la décision du C.T.D. qui peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Devant un Tribunal de l'ordre judiciaire, l'application d'une décision des organismes de coordination homologuée par le Préfet ou le Ministre mais de validité contestée peut faire l'objet d'une question préjudicielle à trancher par le Préfet ou le Ministre sur avis de ces organismes ou par le Conseil d'Etat, en vertu du principe de séparation du Contentieux administratif et du Contentieux judiciaire, principe découlant de la séparation des pouvoirs. Mais bien entendu, cette question préjudicielle ne pourrait être soulevée par un transporteur qui se serait mis en infraction flagrante avec les textes réglementaires : c'est ainsi que, même avant la parution du Code réglementaire (3) les Tribunaux judiciaires pouvaient apprécier de leur

(1) C'est expressément prévu en matière d'horaires et d'itinéraires. (Art. 32 et 33 du code réglementaire).

(2) Cet article précise que cet appel n'est pas suspensif de « l'exécution de la décision du Comité Technique ». Il y a là une mauvaise rédaction, puisque c'est presque toujours le Préfet qui prend la décision exécutoire.

(3) Qui précise que l'augmentation du nombre ou du tonnage des véhicules d'un transporteur de marchandises constitue un service nouveau.

seule autorité qu'il y avait « création de service » dans le cas où un transporteur marchandises augmentait le nombre ou le tonnage des véhicules recensés par le C.T.D. (Cassation 19-11-37, Versapuech) de même que dans le cas de camions effectuant des transports publics sans carte provisoire ils devaient en vertu des termes impératifs de l'Art. 60 du décret du 13-7-35, condamner le prévenu sans que celui-ci puisse soulever de question préjudicielle (Cour de Dijon, 26-5-37, Petit Jean). Il en sera de même, dans l'avenir, lorsque les dispositions des art. 137 et 138 du Code réglementaire sur la définition des services nouveaux seront violées de façon flagrante : ce sera le cas, par exemple, de la circulation d'un camion sans autorisation valable (1).

Par contre, toutes les fois qu'il ne s'agit pas de l'application évidente des textes réglementaires, une décision du Préfet ou du Ministre, statuant après avis des organismes de coordination, peut faire l'objet de questions préjudicielles à trancher par les mêmes autorités administratives ou par le Conseil d'Etat. Ainsi le caractère public ou privé de certains transports peut, dans les cas où les textes sont d'une application délicate, donner lieu à question préjudicielle. De même, l'application des règles tarifaires, l'interdiction de « concurrences nouvelles » au chemin de fer, etc...

Il est intéressant de constater que les précisions de plus en plus complètes données par les textes réglementaires sur les règles du contingentement, de même que l'intervention généralisée de décisions administratives précises fixant les droits des transporteurs (2) conduiront à décharger les Tribunaux du soin d'interpréter les règles générales du contingentement : le transporteur devait se conformer à ses cartes provisoires, il devra se conformer à son « autorisation » et ce sont les auto-

(1) Voir Cour d'Amiens 30-3-39, GALLÉE.

(2) Jusqu'au 1^{er} mai 1936 ces droits résultaient des listes de recensement des C.T.D. A partir du 1^{er} mai 1936 il y eut les « cartes provisoires » pour les transports de marchandises. Dans le courant de 1939, ces transporteurs recevront les cartes définitives, tandis que les transporteurs voyageurs recevront les « autorisations » après application des plans de transports.

rités administratives (Préfet, Ministre) ou plutôt, dans la pratique, les organismes que ces autorités doivent consulter (C.T.D., Conseil Supérieur des Transports) qui devront se préoccuper de la consistance des services autorisés. Si, dans la période de contingentement provisoire, que nous venons de traverser, c'est surtout la jurisprudence des Tribunaux judiciaires qui joua le rôle essentiel pour préciser et compléter les textes réglementant le contingentement des transports publics, dans l'avenir ce seront les organismes de coordination qui auront de plus en plus la mission de faire respecter, dans le cadre des dispositions réglementaires très précises, un contingentement qui reste toujours basé, dans le système des autorisations définitives comme dans celui des cartes provisoires, sur l'activité acquise au 21-4-34.

CHAPITRE IV

LES LIMITATIONS APPORTEES AUX TRANSPORTS ROUTIERS PUBLICS : LE CONTINGENTEMENT

Parmi toutes les mesures prises à l'égard des transports routiers publics, la plus importante est certainement le « contingentement », c'est-à-dire l'interdiction de créer un service ou de développer un service existant.

Ce contingentement a été institué par l'art. 5 du décret-loi du 19-4-34 auquel s'est substitué l'art. 25 du décret-loi du 31-8-37. Nous avons déjà cité in extenso ces deux articles. Avant la codification, le décret du 25-2-35 (voyageurs) refondu dans celui du 25-2-38, et le décret du 13-7-35 (marchandises) étaient venus apporter un certain nombre de précisions sur la définition des transports publics soumis au contingentement et sur l'interdiction de service nouveau, mais c'est surtout la jurisprudence qui, depuis 1934, était venue combler les lacunes de textes en les interprétant de façon précise dans les principaux cas d'application.

D'autre part, à la règle générale du contingentement, certaines dispositions des décrets-lois des 31-8-37 et 17-6-38 étaient venues apporter quelques assouplissements en ce qui concerne les transports de marchandises à petite distance, les camionnages urbain et rural.

Le Code législatif confirma le principe du contingentement en reproduisant intégralement l'art. 25 du décret-loi du 31-8-37. Il donna, des transports publics, une définition plus compré-

hensive. Il élargit encore le régime libéral précédemment accordé aux transports à petite distance, au camionnage rural et au camionnage urbain. Mais il aggrava le contingentement des transports à grande distance. Le code réglementaire récapitula enfin, d'une façon précise, les différents cas de création de services, en s'inspirant des précisions déjà données par les textes antérieurs et les décisions de la jurisprudence.

Il faut remarquer que nous nous trouvons encore, au début de l'année 1939, dans la situation de contingentement *provisoire* tel qu'il a été créé par le décret-loi de 1934 et ses règlements d'application. Les assouplissements ou aggravations qui ont été apportés par le décret-loi du 31-8-37 et les textes postérieurs et qui ont créé le contingentement définitif (1) ne sont encore qu'en cours de réalisation, au moment où nous écrivons ces lignes.

Dans l'étude de chacune des règles du contingentement nous examinerons donc d'abord la règle du contingentement provisoire puis la règle, qui procède de la première, du contingentement définitif : c'est le seul moyen, croyons-nous, de se rendre compte de l'évolution qui s'est produite et de comprendre cette évolution.

Le principe essentiel posé par l'article 5 du décret-loi du 19-4-34 avait été l'interdiction, jusqu'aux arrêtés ministériels approuvant les ententes de coordination, de « créer aucun service de transports publics ». A ce principe a été substituée, par l'art. 25 du décret du 31-8-37, puis par l'art. 35 du Code législatif, la formule suivante : « aucun nouveau service routier de transports publics ne pourra être créé sans autorisation du Ministre des Travaux Publics... ». Nous avons déjà indiqué le sens de l'addition « sans autorisation du Ministre (2) » : elle

(1) Ce mot est employé par opposition à « provisoire » : il ne faut évidemment pas considérer les nouvelles règles du contingentement comme vraiment définitives.

(2) Voir page 14.

a pour but de permettre, là où les besoins des usagers le demanderont, la création de service sans attendre, comme le voulait le décret du 19-4-34, l'approbation des ententes de coordination ; dans la pratique d'ailleurs ces autorisations avaient été données, sous le régime de l'article 5 du décret-loi de 1934, « sous réserve de l'approbation des ententes », ce qui revenait exactement au même. Mais le nouveau texte comporte deux autres additions : tout d'abord celle du mot « nouveau » qui paraît un pléonasme (tout service créé est évidemment nouveau), mais a, croyons-nous, pour but de bien marquer qu'une modification importante d'un service (qui devient ainsi « nouveau ») est visée par l'interdiction. Nous verrons plus loin qu'il fallait déjà interpréter ainsi la formule du décret-loi de 1934. L'autre addition est celle du mot « routier » dont nous donnons plus loin l'explication, à propos de la définition des transports publics soumis au contingentement, en montrant que ce mot était déjà sous-entendu dans l'article 5 du décret-loi de 1934.

En réalité, les deux formules ont la *même portée*, et elles soulèvent toutes les deux les questions suivantes :

- quelle est la définition des *transports publics* ?
- quelle est la définition du *service* de transports publics ?
- quelle est la définition de la *création* de service de transports publics ?

I. — Définition des « transports publics » soumis au contingentement

Il est certain, depuis le décret-loi du 31-8-37, que seuls les transports *routiers* sont soumis au contingentement. Avant ce décret-loi, la question a pu être discutée et a donné lieu à un procès (suivi jusqu'en Cassation) du fait que le décret-loi du 19-4-34 n'avait fait que sous-entendre le mot « routier » : c'est d'ailleurs pour éviter toute discussion dans l'avenir que l'on a, dans le nouveau texte, réparé cette omission.

Il est tout de même utile de savoir si le décret-loi de 1934 a voulu ou non viser les Chemins de fer : cela a plus qu'un in-

térêt historique. En effet, toute intensification de service faite par le chemin de fer entre avril 1934 et août 1937 deviendrait irrégulière si l'on admettait que le décret-loi de 1934 a voulu viser les transports ferroviaires et, par suite, les transporteurs routiers auraient droit à réparation pour les pertes de trafic que ces intensifications ont pu leur causer : toute la coordination future basée sur l'état de fait de 1934, s'en trouverait modifiée.

En réalité, il nous paraît évident que le décret-loi de 1934 n'a voulu viser que les transports routiers.

Comme nous l'avons déjà dit, en effet, ce décret-loi ne pouvait avoir d'autre but que la protection du chemin de fer et, indirectement, celle des finances publiques, puisqu'il a été pris par application de l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934 (1) : or, il est évident que l'application de l'article 7 et, par suite, de l'article 5 aux Chemins de fer n'aurait pas du tout répondu à ce but.

D'autre part, les règlements d'Administration publique des 25-2-35 et 17-7-35 ne s'appliquèrent qu'aux transports routiers. Nulle part il ne fut question de limiter les transports ferroviaires (2). Or, tirant leur raison d'être de l'article 11 du décret loi de 1934, ces règlements ne pouvaient être qu'un commentaire interprétatif du décret-loi comme l'a reconnu la très grande majorité des Tribunaux (3).

De même, les sanctions qui ont été prévues par le décret-loi de 1934 et par ses règlements (4) dans le cas d'infractions à l'art. 5 du décret-loi n'étaient applicables qu'aux transporteurs routiers : eux seuls par conséquent étaient susceptibles de commettre de telles infractions.

(1) Voir page 68.

(2) Voir articles 9 et 21 du décret du 25-2-35 sur les voyageurs. Voir également la définition du transporteur à l'article 3 du décret du 13-7-35, qui ne s'appliquait qu'aux transporteurs routiers, compte tenu du sens du mot « véhicule » dans le reste du décret (par exemple à l'art. 14).

(3) Voir Cassation 23-7-36, FRUCHART ; Cour d'Amiens, 7-4-36 LEFEBVRE et 29-11-35 DEBOUVERIE ; Cour de Rennes, 19-3-36 GILLOT ; Cour de Rouen, 30-7-36 HERMANT.

(4) Ces sanctions ont été précisées par l'article 10 du décret-loi (retrait de la carte grise du véhicule en cas de récidive), l'article 37 du décret du 25-2-35, le Chapitre XIV du décret du 13-7-35.

Enfin, les Chemins de fer sont soumis à une réglementation spéciale datant de 1846 qui prévoit que les horaires sont présentés à l'approbation du Ministre des Travaux Publics lequel peut même prescrire « toutes modifications ou additions qu'il « juge nécessaires pour la sûreté de la circulation ou pour les « besoins du public ». C'est l'art. 43 de l'ordonnance du 15 novembre 1846, puis l'art. 61 du décret du 11 novembre 1917 qui ont conféré ces pouvoirs au Ministre. La puissance publique trouve ainsi dans le régime juridique du Chemin de fer tous les moyens d'intervention et de contrôle nécessaires : un décret comme celui du 19 avril 1934 n'avait donc pas d'utilité pour le Chemin de fer tandis qu'il était indispensable pour appliquer les mesures de coordination aux transports routiers puisque ces transports étaient entièrement abandonnés à l'initiative privée. Il est d'ailleurs certain que si les auteurs du décret de 1934 avaient voulu modifier le régime presque centenaire des Chemins de fer ils l'auraient indiqué explicitement.

L'inapplicabilité du décret-loi de 1934 au Chemin de fer a été reconnue par un arrêt de la Cour de Cassation du 3-5-38 (Finand contre Compagnie du Chemin de fer du Nord).

Etant admis que les règles de contingentement ne s'appliquent depuis le 19-4-34 (et non seulement depuis le 31-8-37) qu'aux seuls transports publics *par route*, comment peuvent être définis ces transports publics ?

Jusqu'au décret-loi de codification du 12-11-38, la définition était donnée par l'art. 7 du décret-loi du 19-4-34 : « Est considéré comme transport public pour l'application du présent décret *tout service offert au public dans un but commercial* pour le transport des voyageurs ou des marchandises ». Et cette définition a été précisée par les règlements d'application des 25-2-35 et 13-7-35.

Avec les textes de codification, la définition de 1934 disparaît. Le code législatif ne définit, en effet, de façon précise que les transports *privés*, les transports publics se trouvant définis « a contrario » comme étant tous les transports ne rentrant pas

dans la définition des transports privés (1). Il est facile de s'expliquer cette réforme. Sous l'empire de la réglementation du décret-loi de 1934, en effet, il était apparu que de nombreux transports, dont il était nécessaire de continger l'activité, pouvaient échapper à la définition de transports publics : il est en effet difficile de trouver pour cette définition des formules assez compréhensives pour qu'aucun des transports que l'on veut viser ne puisse s'y soustraire. Il est plus facile, par contre, de trouver, pour la définition des transports privés, des formules limitatives suffisamment précises : c'est cette solution, qui tend à rendre plus sévère le contingentement, qu'ont choisie les auteurs des textes de codification.

Pour étudier d'une façon détaillée la définition des transports privés ou publics, il est nécessaire de distinguer les transports de voyageurs des transports de marchandises.

A. — TRANSPORTS DE VOYAGEURS

Les textes de codification des 12-11-38 et 12-1-39, qui donnent des transports privés de voyageurs une définition beaucoup plus limitative que celle résultant des textes antérieurs, ont dû prévoir, pour cette raison, que parmi les transports publics, certains transports que l'on ne voulait pas réglementer resteraient en dehors de la coordination ; d'autre part, depuis le décret-loi de 1934, la réglementation des transports de voyageurs a toujours fait bénéficier certains transports publics, les « services exceptionnels » d'un régime particulièrement libéral, les excluant du contingentement. Il se pose donc ici trois questions essentielles :

- 1° quels sont les transports publics de voyageurs ?
- 2° quels sont, parmi ces transports publics, ceux qui ne sont pas soumis à la coordination ?
- 3° quels sont, parmi les transports publics de voyageurs sou-

(1) Ce mode de définition avait déjà été employé dans le décret du 13-7-35, mais les dispositions de ce décret étaient évidemment dominées par la définition *positive* du décret-loi de 1934.

mis à la coordination, ceux qui rentrent dans la catégorie des « services exceptionnels » ?

1° *Quels sont les transports publics de voyageurs ?*

Comme nous l'avons déjà dit, la définition en vigueur avant le 12-11-38 était celle du décret-loi de 1934 (Art. 7) : les transports publics étaient ceux qui satisfaisaient aux deux conditions :

- 1° être offerts au public ;
- 2° être exécutés dans un but commercial.

Et l'art. 16 du règlement d'application du 25-2-35 devenu plus tard l'art. 16 du règlement du 25-2-38 précisa que les transports suivants n'étaient pas publics :

a) les transports à titre gracieux ne comportant aucune rémunération directe ou indirecte (premier alinéa de l'art. 16). Dans ce cas, en effet, la première condition, *le but commercial*, n'était pas remplie. Elle ne semblait pas remplie, notamment, dans le cas d'un particulier transportant dans sa voiture des camarades auxquels il ne fait pas payer un prix de transport, mais entre lesquels il répartit uniquement les frais de route, prix de l'essence, etc... (1) ; il y avait là une fissure de la réglementation qui permettait de camoufler en transports privés de véritables transports publics.

b) les transports effectués dans une voiture de louage louée indivisiblement et sans intermédiaire, que ce soit à la course, à la distance, à la journée, ou à un tarif horo-kilométrique (3^e alinéa). Dans ce cas, en effet, la deuxième condition, *l'offre au public*, n'était pas réalisée. A noter que les termes « sans intermédiaire » étaient très importants car, sans cette précision, les prescriptions du décret-loi de 1934 auraient été facilement tournées, l'entrepreneur donnant une voiture en location à un intermédiaire (agence de voyages ou simple particulier) qui se chargerait de réunir les clients.

Cette réglementation laissait donc en dehors des transports

(1) Voir Trib. Corr. Rouen, 4-12-35, CHAMPION.

publics les courses effectuées en taxis, pourvu qu'il ne s'agisse pas de transports en commun (taxis collectifs). Mais elle laissait également en dehors des transports publics tous les voyages (très fréquents) effectués par des Sociétés qui, pour le transport de leurs membres, prenaient un car en location. Malgré les restrictions apportées au sens des mots « voitures de louage », ces voitures devant avoir été utilisées normalement pour ce genre de commerce avant le décret du 19-4-34 (1), cette nouvelle fissure de la réglementation était très grave. On vit même des entrepreneurs constituer des Sociétés ouvertes à tous leurs clients dans le but d'effectuer des transports qu'ils n'avaient pas le droit de faire comme transports publics ; dans ce cas cependant, la Société, ayant été constituée dans le but de tourner la loi, devait être considérée comme nulle de plein droit par application de l'art. 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901 (2).

c) les transports effectués par un industriel, un commerçant, un agriculteur ou un particulier pour son compte exclusif lorsque le véhicule ne transporte que des personnes attachées à son établissement (2^e alinéa). Dans ce cas encore, la 2^e condition, l'offre au public, n'était pas réalisée et la première condition, le but commercial, ne l'était pas non plus lorsque l'industriel (ou le commerçant, etc...) organisait lui-même le transport sans avoir recours à un entrepreneur.

Les termes « pour son compte exclusif » (3) étaient importants : si les transports étaient effectués par un entrepreneur n'ayant aucun contrat avec l'établissement, les ouvriers payant chacun leur place, ces transports étaient à notre avis publics, même si les ouvriers transportés appartenaient au même établissement. Mais si l'entrepreneur avait loué son véhicule à l'établissement, le transport était privé, même s'il s'agissait d'un voyage d'excursion sans rapport avec le fonctionnement de l'établissement.

(1) Voir l'instruction du 18-9-35 du Comité de Coordination.

(2) C'est le cas de l'affaire PASQUET et GAILDRAUD où la Cour de Limoges rendit un arrêt très critiquable le 21-10-38. Voir également l'affaire HEZE-LOR et HOPIN, C.T.D. de l'Aisne.

(3) Les textes de codification reprendront ces termes.

Il est apparu à l'expérience que la possibilité, pour un établissement d'organiser des voyages sans rapport avec le fonctionnement dudit établissement constituait encore une fissure dangereuse de la réglementation, de même que les fausses interprétations auxquelles pouvaient donner lieu les termes « établissement » et « personnel attaché ». Sur ce dernier point indiquons que la Cour de Douai (Hennevin, 14-11-35) avait admis que les élèves d'un établissement scolaire constituaient un « personnel attaché » à l'établissement : ce qui était, à notre avis, insoutenable ; on ne pouvait non plus prétendre qu'un service de collecte de clients organisé par un médecin ou par un grand magasin (1) échappait à la réglementation des transports publics.

Le code législatif du 12-11-38 a défini les transports publics de voyageurs « a contrario », comme nous l'avons déjà dit : après avoir défini les transports privés, il prescrit que tous les autres transports sont publics. Pour la définition des transports privés, il prend le contrepied des dispositions du décret-loi de 1934 et distingue deux catégories de transports privés :

1° ceux qui sont « effectués à titre gracieux, sans rémunération directe ou *indirecte* ! » Ce sont ceux auxquels manque le « but commercial ».

2° ceux qui sont « exécutés par toute personne physique ou morale pour son compte exclusif, sous la condition que les véhicules utilisés lui appartiennent ou soient mis à sa disposition dans des conditions fixées par décret et qu'ils ne transportent en sus du conducteur que des personnes attachées à son établissement ». Ce sont ceux qui ne sont pas « offerts au public ».

Ces dispositions marquent, par rapport à la réglementation de 1934, un progrès très net dans la voie d'une limitation aussi stricte que possible du champ d'action des transports privés. Ce progrès fut encore accentué par les dispositions interprétatives.

(1) Voir Avis 264 du 31-8-37 du Comité de Coordination.

du code réglementaire. La digue élevée par l'ancienne réglementation pour protéger l'édifice du contingentement des transports publics ayant, à l'usage, fait apparaître d'assez nombreuses fissures, le code réglementaire est venu colmater ces fissures : on peut dire qu'il a fait du bon travail et que bien peu de transports échapperont désormais aux règles du contingentement.

C'est ainsi que pour la définition des transports « gracieux » le nouveau décret spécifie que le transporteur est « la personne « physique ou morale qui dispose du véhicule utilisé pour le « transport, soit qu'il lui appartienne, soit qu'il soit mis à sa « disposition par contrat régulier ». Il prévoit d'autre part que « sont considérés comme donnant lieu à rémunération indirecte les transports dont les frais sont couverts, en tout ou en « partie, par le produit de cotisations ou de contributions même « si ces cotisations ou contributions ne sont pas spécialement « affectées à ce but ».

Les transports de complaisance dont nous avons parlé plus haut et qui comportent le partage des frais de route ne peuvent donc plus être considérés comme privés (1).

De même, les voyages organisés par les Sociétés qui prennent un véhicule en location pour transporter leurs membres ne peuvent être considérés comme transports gracieux. Mais de tels voyages ne pourraient-ils pas être rangés dans la deuxième catégorie des transports privés définie par le code législatif ? Cela est impossible car le code réglementaire prévoit que les « personnes attachées à l'établissement doivent être employées par « lui contre rémunération ». Il est vrai que les Sociétés, pour effectuer leurs voyages, pourraient accroître exagérément le nombre de personnes rémunérées par elles (secrétaires, trésoriers, etc...) : ce serait pratiquement sans intérêt car il est dé-

(1) Les transports de complaisance soulèvent une question de preuve intéressante. Il semble que s'ils sont exécutés par un transporteur, ils doivent être présumés actes commerciaux comme étant exécutés par un commerçant dans l'exercice de sa profession, et qu'il incombe au transporteur de prouver qu'il n'y a pas eu « rémunération directe ou indirecte » ; dans les autres cas, c'est à la partie poursuivante de prouver qu'il y a eu « rémunération ».

sormais prévu que « les transports doivent être en rapport *direct* avec le fonctionnement de l'établissement » et que « tel « ne serait pas le cas, notamment, des excursions collectives organisées pour les personnes attachées à l'établissement ». N'y aurait-il pas enfin un ultime moyen d'échapper aux règles de la coordination en constituant une Société qui aurait précisément pour but de faire des excursions ? Réponse négative : il est prévu que ne sont pas considérés comme établissements « les « sociétés, associations ou groupements (1) qui se seraient constitués dans le but, déguisé ou non, de transporter leurs adhérents sous le couvert de la réglementation des transports privés ». Toutes les issues sont donc fermées (2).

Le décret de codification exige, pour les transports voulant rentrer dans la deuxième catégorie des transports privés, que le véhicule appartienne à l'établissement ou ait été mis à sa disposition exclusive par contrat régulier, et que le donneur en location soit payé directement par l'établissement et non par les personnes transportées. Ces précisions, ajoutées à celles que nous venons de citer à propos de la définition de « personnel attaché » à l'établissement et à propos de la nature des transports effectués par les établissements, suffiront à éliminer les abus auxquels pouvaient donner lieu l'application du 2^e alinéa de l'Art. 16 du décret du 25-2-38. Notamment, d'après les nouvelles règles, le transport, par un entrepreneur, des ouvriers d'un même établissement, est public si l'entrepreneur n'a pas de contrat avec l'établissement *ou* si les ouvriers paient chacun leur place à l'entrepreneur *ou* si le transport n'a pas de rapport avec le fonctionnement de l'établissement. De même, les transports de collecte de clientèle qui seraient organisés par un médecin ou par un grand magasin sont indiscutablement publics.

(1) Il faut remarquer cette surabondance de termes qui a pour but de ne laisser échapper aucun groupement.

(2) Un certain nombre d'entreprises se sont mises à effectuer, depuis 1934, un grand nombre de transports « occasionnels » en véhicules loués indivisiblement. Il ne paraît pas possible de leur appliquer rétroactivement les nouvelles dispositions en leur interdisant de continuer ces transports.

Mais les transports d'élèves pour un même établissement scolaire, s'ils sont effectués dans un véhicule appartenant à l'établissement ou mis à sa disposition exclusive dans le sens indiqué plus haut, sont privés en vertu d'une dérogation explicite du nouveau décret : « les élèves des établissements scolaires » seront considérés comme attachés à l'établissement ». Cette interprétation assez audacieuse du code législatif se justifie par des considérations d'ordre social : les collectes effectuées par les établissements scolaires présentent, pour les enfants, de telles garanties de commodité et de sécurité qu'on n'a pas voulu empêcher le développement de ces transports.

2° — *Quels sont, parmi les transports publics de voyageurs, ceux qui ne sont pas soumis à la coordination ?*

Dans la réglementation des décrets du 25-2-35 et du 25-2-38 les transports que les textes excluaient d'une façon explicite de la coordination étaient ceux indiqués à l'Art. 16 : c'étaient en réalité, comme nous l'avons vu, des transports privés.

Les nouveaux décrets ayant beaucoup étendu la définition de transports publics, certains transports, antérieurement privés, sont devenus publics. Comme on n'avait pas l'intention de les réglementer, il a fallu les ranger dans une catégorie spéciale : celle des services (publics) « non soumis à la coordination » (Art. 12 du code réglementaire). On trouve ainsi dans cette catégorie les « transports assurés par des véhicules loués « indivisiblement et comportant 7 places au plus, place de conducteur » et strapontins compris » : ce qui vise les transports des taxis (taxis collectifs exclus) (1). On y trouve également les « transports de personnel affecté à la garde ou à la manutention des « marchandises et voyageant avec elles ».

Ces dispositions sont justifiées. Celle qui exclut de la coordi-

(1) Il ne peut s'agir, en effet, que de véhicules loués indivisiblement aux personnes transportées et non de véhicules loués indivisiblement à un exploitant qui ferait ensuite payer à tant la place occupée : dans ce dernier cas il s'agirait de transports soumis à la coordination.

nation certains « transports d'obligeance ou d'entr'aide » l'est beaucoup moins. Cette expression, employée à propos de transports publics, revêt un sens assez mystérieux.

Il semble qu'on ait voulu viser certains transports à frais répartis effectués dans des régions rurales non desservies par des transports publics, à destination, par exemple, d'une foire ou d'un marché. Il est d'ailleurs spécifié que ces transports ne doivent pas faire concurrence à des services de transport public régulièrement autorisés, et que le nombre de personnes transportées ne doit pas dépasser sept par véhicule, y compris le conducteur. Néanmoins, le régime spécial fait aux transports d'obligeance ou d'entr'aide est dangereux par le fait que ces transports ne sont pas limités aux petites distances et que la clause d'interdiction de concurrence nouvelle est d'application difficile, le caractère concurrent ou non d'un transport pouvant donner lieu à discussion. Il semble qu'il aurait été utile, d'une part, de limiter ces transports à des zones restreintes (qui auraient pu être analogues à celles autorisées aux transports de camionnage rural), d'autre part, de les assujettir à un régime de déclaration qui aurait permis d'assurer un minimum de contrôle (1).

Est également critiquable la disposition qui exclut de la coordination les services de taxis collectifs de la région parisienne « qui n'effectuent qu'exceptionnellement des transports collectifs de voyageurs à l'occasion de manifestations donnant lieu à des affluences massives (par exemple réunions hippiques ou autres manifestations sportives) ». Bien qu'on ait jusqu'à présent toléré l'existence de nombreux services de taxis collectifs créés après le décret-loi de 1934 (2), les services de taxis

(1) Il ne paraît pas utile d'exiger, comme on l'a fait pour les transports de marchandises, que ces transports ne soient qu'un accessoire de l'activité du transport obligeant, cette condition étant pratiquement toujours réalisée.

(2) Une circulaire du Ministre des Travaux Publics aux Préfets, en date du 22-6-35, rappelait que de tels services sont soumis au décret-loi de 1934 — ultérieurement un projet de réglementation des taxis collectifs de la région parisienne, préparé par le Comité de Coordination, n'avait pu avoir de suite.

collectifs sont publics et soumis au contingentement sur la base de leur activité au 21-4-34, comme le confirme la réglementation parue depuis le décret-loi de 1937 (1). On ne comprend pas qu'on relâche le contingentement de ces services les jours d'affluences massives : ce sont précisément ces affluences qui assurent les trafics les plus rémunérateurs aux transporteurs publics ferroviaires et routiers régulièrement autorisés qui sont, par ailleurs, obligés, par leur réglementation, d'avoir un matériel d'importance suffisante pour répondre à toutes les pointes.

Il faut remarquer que sont, en fait, exclus également de la coordination (bien que l'Art. 12 du code réglementaire ne les mentionne pas) certains services exceptionnels : ceux qui ne seraient ni des services offerts à tant la place occupée par un exploitant disposant de plus de deux véhicules de 10 places ou de plus d'un véhicule de 20 places, ni des services assurés dans des véhicules de plus de 7 places louées indivisiblement (2).

Les transports publics exclus de la coordination ne sont soumis ni au contingentement, ni aux clauses tarifaires, ni aux obligations de « service public ». Ils supportent, par contre, les taxes spéciales sur les transports publics. Enfin, exceptionnellement, pour les transports d'obligeance ou d'entraide, l'obligation de contracter une assurance a été imposée.

3° — *Quels sont, parmi les transports publics de voyageurs soumis à la coordination ceux , qui, rentrant dans la catégorie des « services exceptionnels », bénéficient d'un régime privilégié ne comportant pas de contingentement ?*

Nous avons examiné la définition de transports publics et nous avons vu quels sont, parmi ces transports, ceux (très rares) qui ne sont pas soumis à la coordination. Ceux qui sont soumis

(1) Décret-loi du 31-8-37, décret du 12-10-38, puis décret-loi et décret de codification.

(2) Ces services échappent en effet aux clauses tarifaires qui sont, en dehors des obligations fiscales, les seules obligations de coordination auxquelles puissent être soumis les services exceptionnels. Voir page 263.

à la coordination sont rappelés à l'Art. 11 du code réglementaire : ce sont les services réguliers, les services occasionnels, les services de taxis collectifs, et les services exceptionnels.

Il est intéressant d'étudier la définition des services exceptionnels, car ces services sont les seuls parmi ceux qui sont soumis à la coordination qui bénéficient d'un régime de simple déclaration *sans contingentement*. Ils échappent également à la plupart des obligations de « service public » (1).

Ils supportent, par contre, certaines clauses tarifaires (2) et les taxes spéciales sur les transports publics.

Les services exceptionnels se différencient facilement — d'une part, des services de taxis collectifs, bien caractérisés (3) — d'autre part, des services réguliers qui sont « offerts au public pendant tout ou partie de l'année à des dates ou selon une fréquence prévues à l'avance » (Art 11 du code réglementaire) et comprennent les services quotidiens et périodiques de tourisme ou d'excursions, les services périodiques des fêtes, foires et marchés (même article) (4).

Ils sont beaucoup plus voisins des services occasionnels, avec lesquels on les confond souvent. Les services occasionnels avaient été ainsi définis par le décret du 25-2-35 : « services de « tourisme, d'excursions et pèlerinages qui, bien que faits à la « demande, répondent à des besoins du public qui se renouvellent régulièrement pendant une partie de l'année » et le code réglementaire (Art. 11) maintient cette définition en remplaçant le mot « régulièrement » par « habituellement » qui correspond mieux à l'interprétation que l'on a toujours donnée du mot « régulièrement » depuis 1935 (5). La définition des services exceptionnels qui, dans le décret-loi de 1934 (Art. 8) avait été :

(1) Voir page 192.

(2) Voir page 184.

(3) Ces services sont ainsi définis par l'Art. 11 du code réglementaire : « Services offerts au public à l'aide de véhicules communément dénommés taxis ou de voitures similaires, comportant au maximum 7 places assises y compris strapontins et la place du conducteur, lorsque la voiture est louée à tant la place occupée et au premier occupant ».

(4) Ces précisions étaient déjà contenues dans le décret du 25-2-35.

(5) Voir notamment l'instruction du Comité de Coordination du 18-9-35.

« services spéciaux destinés à faire face à des besoins qui ne se renouvellent pas régulièrement » est devenue, par voie de conséquence, (Art. 11 du code réglementaire) : « services qui sont destinés à satisfaire à des besoins qui ne se renouvellent pas *habituellement* », cette dernière formule ayant d'ailleurs l'avantage de ne plus comporter le mot « spéciaux » qui pouvait prêter à de fausses interprétations.

Pour distinguer les services exceptionnels des services occasionnels il faut donc se baser sur le caractère des *besoins* auxquels répondent les transports : ces besoins se renouvellent-ils habituellement pendant une partie de l'année ? il s'agit de services occasionnels. Dans la négative, il s'agit de services exceptionnels. Ainsi, les services motivés par l'inauguration d'un monument ou une manifestation sportive qui n'a pas lieu à date fixe ou à lieu fixe, sont exceptionnels. Il faut reconnaître que dans certains cas le criterium est assez délicat (1). Il semble qu'on pourrait le préciser en indiquant que les besoins qu'il faut considérer sont ceux que le public peut éprouver de se rendre à *destination* du but de tourisme ou de pèlerinage considéré, sans considération de parcours ni de points de départ.

Il faut, d'autre part, insister sur la conséquence suivante de la définition des services exceptionnels : étant donné que c'est la fréquence des besoins qu'il faut considérer et non celle des voyages, un transporteur qui ne ferait que quelques transports ou *même un transport isolé* tomberait dans les règles du contingentement des services occasionnels si ce ou ces transports répondent à un besoin du public qui se renouvelle habituellement pendant une partie de l'année. Ainsi, un entrepreneur qui aurait transporté une seule fois des voyageurs d'Orléans à Paris

(1) Voir instruction du Comité de Coordination, déjà citée.

Voir également la circulaire ministérielle du 6-8-37 qui range dans les services occasionnels les transports pour l'Exposition Internationale de Paris ayant lieu au moins une fois par semaine (ce qui était libéral vis-à-vis des transporteurs et doit être considéré comme mesure exceptionnelle). Antérieurement, des dépêches ministérielles au Préfet du Nord (3-5-35) et au Préfet de l'Aisne (13-7-35) avaient rangé, à juste titre, parmi les services occasionnels, les transports spéciaux exécutés à destination de l'Exposition de Bruxelles.

pour l'Exposition Internationale de 1937 aurait fait un transport occasionnel et non exceptionnel. Ceci est du reste lié à la définition du « service », car d'une façon générale un transport isolé est-il suffisant pour constituer un « service » ? Nous répondons plus loin à cette question par l'affirmative (1).

B. — TRANSPORTS DE MARCHANDISES

Encore ici, les textes de codification donnent (comme l'avait fait, d'une façon peu légale, le décret du 13-7-35) une définition des transports privés très limitative et ont prévu que certains transports publics, que l'on ne voulait pas réglementer, ne seraient pas soumis à la coordination. D'autre part, depuis 1936 (2) on a progressivement libéré les transports de camionnage rural et urbain des règles du contingentement et les textes de codification consacrent le régime très libéral accordé à ces transports. Il se pose donc ici, comme pour les transports de voyageurs, les trois questions suivantes :

- 1° Quels sont les transports publics de marchandises ?
- 2° Quels sont, parmi ces transports publics, ceux qui ne sont pas soumis à la coordination ?
- 3° Quels sont, parmi les transports publics de marchandises soumis à la coordination ceux qui, rentrant dans la catégorie des transports de camionnage rural et de camionnage urbain, bénéficient d'un régime privilégié ne comportant pas de contingentement ?

1° — *Quels sont les transports publics de marchandises ?*

La définition de l'Art. 7 du décret-loi de 1934, en vigueur jusqu'au code législatif du 12-11-38, exigeait, pour qu'un transport soit public, les deux conditions de l'*offre au public* et de l'*but commercial*.

(1) Voir pages 112 et suivantes.

(2) C'est la circulaire ministérielle du 26-2-36 qui a marqué le point de départ de cette évolution.

Or il existe, en fait, deux principales sortes de transports publics de marchandises :

1° — les transports présentant une certaine régularité et effectués sur des itinéraires déterminés : ce sont les services réguliers (services rapides, services de ramassage et de livraison) ;

2° — les transports occasionnels effectués à la demande des clients : ce sont les « transports à la demande » appelés également « camionnage », quand ils ne dépassent pas les limites d'une zone peu étendue autour d'une agglomération.

Il est bien certain que les uns et les autres étaient visés par l'Art. 7 du décret. Ce fut toujours la thèse des Réseaux et celle de l'Administration, thèse qui s'est trouvée confirmée par le décret du 13-7-35 dont l'Art. 8 définit les transports publics de marchandises (en les divisant en cinq catégories, parmi lesquelles figuraient le camionnage et les transports à la demande).

Cependant la question de savoir si les *transports à la demande* étaient des transports publics soumis à coordination a donné lieu à une jurisprudence très importante qu'il est impossible de ne pas résumer, au moins rapidement, dans une étude comme celle-ci.

Avant le décret du 13-7-35, *la très grande majorité des tribunaux n'ont pas voulu reconnaître aux transports à la demande le caractère de transports publics* (1).

C'était très grave, car cela laissait en dehors du champ d'application de la coordination la catégorie la plus importante des transports publics de marchandises.

Ces tribunaux ont généralement affirmé que seuls étaient transports publics les services réguliers comportant des itinéraires, horaires et tarifs, déterminés à l'avance et connus du public. Les transports à la demande, par contre, ne pouvaient résulter que de simples « contrats particuliers », à des condi-

(1) Nous ne connaissons, en sens contraire, que les jugements suivants :

Trib. Corr. de Vervins, 10-4-35, THOMAS ; Trib. Corr. de Vervins, 29-5-35, NORMAND ; Trib. Corr. de Rouen, 2-7-35, SÉNÉCHAL et VAIRON ; Trib. Corr. de Tarascon, 9-7-35, GRICO (confirmé par la Cour d'Aix, le 28-12-35).

tions débattues avec chaque client, et étaient donc des transports privés. L'arrêt Fruchart, 28-6-35, de la Cour d'Appel de Douai, qui fut du reste annulé plus tard par la Cour de Cassation, est tout à fait caractéristique à cet égard.

Par ailleurs, un certain nombre de tribunaux, faisant un contre-sens sur le mot « service », ont estimé que les transports à la demande n'étant qu'accidentels, ne pouvaient constituer un « service » et ne rentraient donc pas dans la définition de l'Art. 7. Nous retrouverons cet argument plus loin (1).

Cette jurisprudence était surprenante car elle prétendait ajouter aux deux conditions de l'Art. 7, l'offre au public et le but commercial, d'autres conditions dont ne parle pas le décret. Le décret-loi n'exigeait pas, en effet, que l'offre au public ait lieu sous forme d'itinéraires, d'horaires et de tarifs publiés à l'avance, comme il n'exigeait pas que les transports se soient répétés un certain nombre de fois pour être un « service offert au public ». Les termes de l'arrêté ministériel du 19-4-34 confirmaient d'ailleurs, en précisant les indications que les entrepreneurs de « services occasionnels » devaient porter sur leur déclaration, l'intention des auteurs du décret-loi de comprendre les transports à la demande dans les transports publics.

Après le décret du 13-7-35 la jurisprudence, qui fut surtout celle des Cours d'Appel (la jurisprudence d'avant le 13-7-35 ayant surtout été celle des tribunaux correctionnels) *s'est retournée* et la plus grande partie des tribunaux ont jugé que les transports à la demande étaient bien des transports publics visés par le décret-loi du 19-4-34 (2), soit qu'ils affirment que l'Art. 7 de ce décret vise les transports à la demande, soit qu'ils soulignent le caractère interprétatif du décret du 13-7-35.

Les décisions les plus importantes à ce sujet ont été les arrêts

(1) Voir page 115.

(2) Citons, en sens contraire, les arrêts suivants, jugeant des infractions commises avant le 13-7-35 : Cour de Rennes, 20-10-35, COLIN ; Cour de Rennes, 22-10-35, LEJEUNE. Ces décisions ne peuvent s'expliquer que parce que la Cour de Rennes admit à tort que le décret du 13-7-35 n'était pas interprétatif et n'avait donc pas d'effet rétroactif.

Plichard (23-7-36), Fruchart (23-7-36), Debouverie (19-11-37) et Jongleux (24-11-37) de la Cour de Cassation et surtout l'arrêt Fruchart, où la Cour Suprême déclare que :

« aux termes de l'Art. 7 du décret du 19-4-34, est considéré
« comme transport public tout service offert au public dans un
« but commercial pour le transport des voyageurs ou des mar-
« chandises ;

*« que, d'autre part, le décret du 13-7-35, bien que postérieur
« à l'acte incriminé, a précisé dans son Art. 8 ce qu'il fallait
« entendre par transports publics et rangé dans cette catégorie
« les transports à la demande ;*

« Que tel est bien le cas de l'espèce... » (1).

En dehors de cette importante question des transports à la demande, la définition des transports publics de marchandises donnée par le décret-loi de 1934 et son décret d'application du 13-7-35 donna lieu à d'autres difficultés.

Ces difficultés sont venues d'une incompatibilité entre la définition de l'Art. 7 du décret-loi de 1934 et les dispositions du décret du 13-7-35 qui voulurent beaucoup étendre la notion de transports publics. Les Art. 4 et 5 de ce décret définirent, en effet, d'une façon précise, les transports privés. Nous citerons « in extenso » ces articles fondamentaux dont les dispositions ont été presque intégralement reproduites dans les textes de codification :

« ART. 4 — Sont réputés « transports privés » de marchan-
« dises les transports effectués pour ses propres besoins par
« une personne ou une société, pour déplacer des marchandises
« lui appartenant, ou faisant l'objet de son commerce, de son
« industrie, ou de son exploitation, au moyen de véhicules lui
« appartenant, ou mis à sa disposition exclusive pour une durée
« ininterrompue d'au moins trois mois.

(1) Voir également :

Cour de Douai, 31-10-35, CHARLES ; Cour de Nancy, 26-12-35, CHAVANNE ;
Cour de Douai, 11-1-36, VERPRAETE ; Cour de Rennes, 19-3-36, GILLOT ;
Cour de Paris, 24-3-36, GUILLEMIN ; Cour d'Amiens, 7-4-36, LEFEBVRE.

« ART. 5. — Sont également réputés transports privés de
« marchandises :

« Les transports effectués par une administration pour les
« besoins de ses services avec des véhicules lui appartenant ou
« mis à sa disposition pour une durée ininterrompue d'au moins
« trois mois ;

« Les transports agricoles effectués par un agriculteur lors-
« que, occasionnellement, les marchandises transportées appar-
« tiennent à un autre agriculteur de la même commune, ou
« d'une commune limitrophe, à condition que ces transports
« aient lieu sans rémunération.

« Par contre, l'adjonction à un transport privé de marchan-
« dises d'un fret de complément ou de retour constitué de mar-
« chandises n'appartenant pas au transporteur ou ne faisant pas
« l'objet de son commerce, de son industrie ou de son exploi-
« tation enlève à ce transport le caractère de « transport privé » ;
« il est alors réputé transport public.

Et l'Art. 6 ajoutait que :

« Tous les transports autres que ceux qui sont définis aux
« Art. 4 et 5 ci-dessus sont réputés transports publics au regard
« de l'Art. 7 du décret-loi du 19-4-34 ».

« Sont englobés dans l'application des dispositions générales
« dudit article les cas particuliers ci-après :

« Les transports effectués par une coopérative, un syndicat,
« une association ou un groupement, sauf dans les cas où les
« marchandises étant la propriété de ces coopératives, syndi-
« cats, groupements ou associations, les opérations de transport
« de ces marchandises ne constituent qu'un accessoire de leur
« activité ;

« Les transports effectués au moyen de véhicules en co-pro-
« priété, lorsque les marchandises transportées n'appartiennent
« pas à l'ensemble des co-propriétaires dans les mêmes con-
« ditions que les véhicules servant au transport ;

« Les transports effectués par une personne, une société ou
« une administration au moyen de véhicules pris en location
« pour une durée inférieure à trois mois ; et, dans ce cas, le

« propriétaire du véhicule est réputé transporteur aux lieu et place du locataire ».

De ces textes, il semblait résulter qu'à l'exception des transports agricoles visés au 3^e alinéa de l'Art. 5, les *transports de complaisance* (ou « à titre gracieux ») devaient être considérés comme publics. Cependant les termes de l'Art. 7 du décret du 19-4-34 étaient à notre avis suffisamment formels pour que l'on ne put admettre que les transports de complaisance fussent publics malgré le décret du 13-7-35 dont la rédaction était défectueuse et incompatible avec ledit Art. 7. Et, en fait, les tribunaux ont également admis que lorsqu'il n'y avait pas but commercial, il s'agissait de transports privés (1).

Une autre difficulté fut soulevée par la question des *véhicules donnés en location*.

L'Art. 3 du décret du 13-7-35 avait fixé en effet à trois mois la durée de location nécessaire pour que le locataire soit considéré comme transporteur (2). Par suite, si les transports exécutés par le locataire à l'aide d'un véhicule mis à disposition exclusive pour au moins trois mois répondaient aux conditions des Art. 4 ou 5 dudit décret, ils étaient privés (comme le précisait les Art. 4 et 5), et étaient contrôlés, d'ailleurs, par des « cartes de location ». Si, inversement, la location était inférieure à trois mois, ce n'était pas le locataire du véhicule qui était transporteur mais le propriétaire, ainsi que le précisait le dernier alinéa de l'Art. 6 : et les transports ainsi effectués ne pouvaient être que publics. Ce système revenait à faire rentrer dans la catégorie des transports publics tous les transports effectués dans des véhicules loués pour moins de trois mois : il avait pour but d'empêcher que les transports publics se camouflent

(1) Voir par exemple :

Trib. Corr. d'Angoulême, 8-11-34, CHAIGNAUD et CAMPMAL ; Trib. Corr. de Béthune, 30-9-37, PLANQUE.

(2) « Est considéré comme « transporteur » pour l'exécution du présent décret, la personne, la société ou l'administration qui utilise pour « les transports de marchandises un véhicule lui appartenant ou mis à sa disposition exclusive pour une durée ininterrompue d'au moins « trois mois ».

en transports privés, pour échapper au contingentement, par le procédé consistant à donner un camion en location au client (1).

Le Conseil d'Etat, en annulant le dernier alinéa de l'Art. 6, sur pourvoi de la Chambre Syndicale des loueurs d'automobiles (arrêt du 11-3-38) fit tomber tout le système. Il déclara, en effet, que le décret du 13-7-35 aurait dû, pour respecter les principes du décret-loi du 19-4-34, distinguer le transporteur de profession, qui loue momentanément ses camions à des clients, des loueurs qui font simplement acte de propriété en louant leurs véhicules mais ne sont pas entrepreneurs de transports publics. Effectivement, le fait, pour un loueur, de donner son véhicule en location ne constitue pas l'« offre au public » exigée par l'Art. 7 du décret-loi de 1934. Cet arrêt du Conseil d'Etat eut une très grande portée et fut la cause du système entièrement différent que le décret du 12 octobre 1938, puis les textes de codification, ont institué pour parer au danger de transformation des transports publics en transports privés par le procédé de la location (voir ci-dessous).

Nous soulignerons enfin la disposition assez étonnante du décret du 13-7-35 relative au *fret de retour ou de complément*. Lorsqu'un camion transporte, en même temps que des marchandises appartenant au transporteur des marchandises appartenant à des tiers (fret de complément) il est évident que ce transport devient public. Il est plus étonnant que le fait d'effectuer dans un camion, pour un seul sens de trajet, des transports publics (fret de retour ou d'aller) donne également le caractère de transport public au transport de marchandises privées effectué dans l'autre sens du trajet. Le dernier alinéa de l'Art. 5

(1) Mais il était très difficilement applicable, étant donné la quasi-impossibilité de recenser l'activité des camions qui, avant le 21-4-34, avaient été loués pour de faibles durées à de multiples entreprises (ce qui a empêché, notamment, l'établissement des cartes provisoires correspondantes dans le département de la Seine où le nombre de ces camions est très important).

L'instruction du Comité de Coordination en date du 30-1-36 est caractéristique à cet égard.

ne pouvait cependant s'interpréter qu'ainsi. Cela se liait à une certaine conception du caractère public des transports, attachée au *véhicule* et non à la nature du transport, conception qu'on retrouvait dans l'Art. 19 (1), mais qui ne cadrerait absolument pas avec la définition des transports privés et publics des Art. 4 à 6. Cependant, la disposition relative au fret de complément ou de retour ne donna pas lieu, dans la pratique, à de grandes difficultés. Elle fut même aggravée dans son application en ce sens que les industriels qui, prenant du fret de retour avant le décret-loi de 1934, auraient eu droit à la délivrance de cartes provisoires, se virent refuser ces cartes par les C. T. D. lorsque leurs transports publics ne constituaient qu'un accessoire de leur activité principale (2).

Le code législatif, définissant les transports publics de marchandises « a contrario » reprend, pour la définition des transports privés, dans son Art. 2, § 2, a) des termes à peu près identiques à ceux, cités plus haut, de l'Art. 4 du décret du 13-7-35 (d'où disparaît évidemment la notion des trois mois pour les véhicules mis à disposition), et dans son Art. 2, § 2, b) des termes presque identiques à ceux du 3^e alinéa de l'Art. 5 du même décret visant les transports agricoles. La première disposition reprend les transports qui ne sont pas « offerts au public », la deuxième reprend ceux qui n'ont pas de « but commercial », mais en les limitant à certains transports agricoles. Le code législatif précise, d'autre part, que parmi les transports publics figurent les transports effectués au moyen de véhicules en copropriété de marchandises n'appartenant pas à l'ensemble des co-propriétaires (disposition analogue à celle du 4^e alinéa de l'Art. 6 du décret du 13-7-35) et que « l'adjonction à un transport privé de marchandises d'un *fret de complément* » constitué de marchandises autres que celles visées aux alinéas définissant

(1) Un transporteur public qui voulait faire dans l'un de ses véhicules des transports privés sortant du cadre des indications de la carte provisoire attachée à ce véhicule devait en faire la déclaration au C.T.D.

(2) Voir plus loin page 116, renvoi 2.

les transports privés, « enlève à ce transport le caractère de transport privé et lui confère celui de transport public ».

Le code réglementaire complète ce texte en indiquant que la définition des transports privés figurant à l'Art. 2, § 2, a) dudit texte s'applique aux « transports effectués par une Administration publique pour les besoins du service » (disposition analogue à celle du 2^e alinéa de l'Art. 5 du décret du 13-7-5) — en exigeant un contrat régulier et exclusif pour la mise à disposition des véhicules pour transports privés — et en assimilant la co-location à la co-propriété pour l'application de la disposition indiquée ci-dessus.

En quoi ces dispositions innovent-elles sur celles des décrets-lois de 1934 et décret du 13-7-35 ?

Tout d'abord les *transports de complaisance*, autres que les transports agricoles dont nous avons parlé (1), sont définitivement classés dans la catégorie des transports publics : il n'y a plus, comme c'était le cas antérieurement, d'incompatibilité entre un texte à caractère législatif et un texte réglementaire. Il faut souligner que cette extension de la notion de transports publics est assez hardie, mais elle se justifie si l'on veut éviter la fraude, plus facile pour les transports de marchandises que pour les transports de voyageurs à cause de la similitude complète existant entre les véhicules privés et les véhicules de transports publics. Elle se trouve du reste atténuée par l'exception des « transports d'obligeance ou d'entr'aide » (voir plus loin).

D'autre part, si le *fret de retour* (ou d'aller) reste évidemment un transport public, il ne suffit plus pour conférer au transport dans l'autre sens le caractère public : ainsi disparaît l'anomalie que présentait sur ce point le décret du 13-7-35 (2). Mais il faut remarquer que la nouvelle disposition rend moins strict le con-

(1) Le nouveau texte dit, de façon plus précise, les « transports de marchandises agricoles ».

(2) Disparaît de même la restriction apportée par l'art. 19 de ce décret aux transports privés effectués par un transporteur public. De tels transports sont désormais entièrement libres quand ils sont effectués dans le cadre des indications de la carte ou quand il s'agit de transports de dépannage et ils sont soumis au régime normal des transports privés en dehors de ces deux cas. (Art. 110 du code réglementaire).

tingement des transports publics. Un industriel qui voudra effectuer du fret de retour, alors qu'il n'en effectuait pas avant le décret-loi de 1934, devra, dans le nouveau régime, acquérir une carte l'autorisant à faire ce transport : dans le régime antérieur, il devait acquérir une carte l'autorisant à faire non seulement le fret de retour (ou d'aller), mais également le transport, dans l'autre sens, de ses propres marchandises. Bien que les cartes de transport comportent presque toujours des possibilités de transport dans les deux sens (mais spécifient souvent la nature du trafic autorisé dans chaque sens), la différence des deux régimes n'est pas négligeable.

Les nouveaux textes semblent innover également en assimilant la co-location à la co-propriété : en réalité cette assimilation va de soi et résulte de la définition des transports publics. Il faut considérer, en effet, que la liste des transports publics, indiquée dans le code législatif, n'est pas limitative (pas plus que ne l'était celle de l'Art. 5 du décret du 13-7-35).

On peut également noter que les nouveaux textes ne reprennent pas les dispositions du 3^e alinéa de l'Art. 6 du décret du 13-7-35, dispositions citées plus haut et relatives aux transports effectués par une coopérative, syndicat, association, groupement. Ces dispositions faisaient rentrer dans la catégorie des transports publics les transports qui, étant effectués par ces personnes morales, ne pouvaient être considérés comme un « accessoire de leur activité », et cela même si les marchandises appartenaient aux dites personnes morales. De tels transports rentrent aujourd'hui dans le droit commun et sont donc privés quelle que soit leur importance, quand les marchandises appartiennent à la personne morale et que le véhicule lui appartient également ou a été mis à sa disposition exclusive par contrat régulier.

Mais la principale innovation des textes de codification concerne les *véhicules donnés en location*.

Le code législatif (Art. 3) précise que « pour les transports de « marchandises effectués au moyen de véhicules pris en location, l'usage auquel les locataires affectent les véhicules dé-

« termine le caractère public ou privé des transports ». Il ne peut s'agir, pensons-nous, que de location remplissant les conditions exigées pour la « mise à disposition » et précisées à l'Art. 2 du code réglementaire (exclusivité, contrat régulier), car si ces conditions n'étaient pas observées le transport ne pourrait être que public et les termes de l'Art. 3 n'auraient pas de signification. Ceci admis, le principe énoncé par l'Art. 3 pourrait être considéré comme une lapalissade s'il n'avait pour but de marquer l'abandon définitif du système du décret du 13-7-35 faisant dépendre de la durée de location le caractère public ou privé du transport (1). Il aurait été cependant plus utile de définir ce qu'on appelle véhicule donné en location (ce que n'avait pas fait non plus l'ancienne réglementation) : si le donneur en location conserve la maîtrise du transport, en mettant à la disposition d'un particulier, véhicules et conducteur et en conservant la responsabilité du transport, il ne peut, à notre avis, s'agir de location de véhicules mais de louage d'ouvrage (Art. 1710 C. Civ.) et le loueur doit être considéré comme transporteur public. Dans le cas contraire, il y a bien location de véhicules et c'est le locataire qui est transporteur : le système du décret du 13-7-35 étant abandonné, par quels moyens allait-on empêcher le camouflage de transports publics en transports privés dans des véhicules loués, camouflage d'autant plus redoutable que si la location est faite au voyage, le transport privé correspondant échappe à l'inconvénient majeur du transport privé, à savoir, l'interdiction de fret de retour ? On en est venu tout naturellement au *contingentement* des véhicules donnés en location (Art. 33 du code législatif), contingentement moins sévère que celui des transports publics (2) puisqu'il ne porte que sur les véhicules de plus de 4 T 5 et ne vise que le tonnage utile et non la zone d'action. Il est prévu également (art. 127 du code

(1) Système condamné par le Conseil d'Etat, mais simplement parce qu'il avait été institué par un décret d'application du décret-loi du 19-4-34 et qu'il était contraire aux termes du décret-loi.

(2) Ces deux contingentements sont indépendants. Un véhicule loué pour un transport public doit être muni de la « carte de location » délivrée au propriétaire et de la « carte de transport public » délivrée au transporteur.

réglementaire) que les locations faites au voyage, à une personne autre qu'un transporteur public, ne sont autorisées que sous réserve d'une clause spécifiant un itinéraire qui ramène le véhicule à son point de départ — ce qui maintient, pour de tels transports, la sujétion habituelle des transports privés (interdiction de fret de retour).

Le nouveau système pourrait être critiqué, soit parce qu'il n'est pas aussi sévère que celui du décret de juillet 1935 et aboutit à un certain relâchement du contingentement des transports, soit parce qu'il constitue dans son principe une atteinte très grave à l'un des attributs de droit de propriété : la possibilité de donner en location, consacrée par l'art. 1713 du C. Civ. (1). En réalité, si l'on voulait préserver le contingentement des transports publics, on ne pouvait éviter le contingentement des véhicules loués : les raisons que nous avons données pour justifier le premier contingentement sont donc valables pour justifier le second. Nous étudierons plus loin, d'une façon plus détaillée (voir chap. VII) les règles nouvelles qui régissent les locations de véhicules.

2° Quels sont, parmi les transports publics de marchandises, ceux qui ne sont pas soumis à la coordination ?

Par des dispositions analogues à celles déjà citées à propos de transports de voyageurs, le code réglementaire (art. 57) exclut de la coordination les transports de marchandises occasionnels « d'obligeance ou d'entr'aide », lorsque ces transports « ne sont pas susceptibles d'être effectués dans des conditions satisfaisantes par des services de transport public régulièrement autorisés » (c'est toujours l'interdiction de concurrence nouvelle) et « à condition qu'ils ne soient qu'un accessoire de l'activité du transporteur obligeant ». Ces dispositions appellent les mêmes réserves que celles que nous avons formulées pour les transports de voyageurs.

L'art. 57 exclut également de la coordination les transports

(1) « Art. 1713 : On peut louer toutes sortes de biens, meubles et immeubles ».

effectués dans la zone de camionnage rural, pour ses adhérents, par un syndicat agricole ou une coopérative agricole, sous réserve cependant d'une autorisation du Ministre des Travaux Publics prise après consultation du Ministre de l'Agriculture et après avis du Conseil Supérieur des Transports, lorsque le syndicat ou la coopérative a été constitué après la parution du code réglementaire du 12-1-39. Cette disposition, qui ne présente guère de danger pour les transports publics réguliers se justifie par le fait que la nouvelle législation sur le blé a entraîné la transformation des transports privés faits par les agriculteurs en transports publics faits par les syndicats ou coopératives.

On peut enfin faire rentrer dans la catégorie des transports « non soumis à la coordination » ceux effectués dans certains véhicules exclus du recensement et visés à l'art. 112 du code réglementaire (1) : véhicule à traction animale ; ambulances, véhicules des pompes funèbres, véhicules des Administrations publiques ; véhicules exclusivement utilisés pour le transport des sacs de dépêches postales, — remorques attelées pour le transport des bagages, sacs de dépêches, journaux et colis express à des véhicules affectés aux transports publics voyageurs, — véhicules à galerie affectés aux transports publics voyageurs et ayant assuré des transports de messageries avant le 21-4-34, — véhicules nettement spécialisés faisant l'objet d'une autorisation spéciale du Ministre délivrée après avis du Conseil Supérieur des Transports.

Les transports publics exclus de la coordination ne sont soumis ni au contingentement, ni aux clauses tarifaires, ni aux obligations des services publics. Ils sont soumis, par contre, au régime fiscal des transports publics.

3° *Quels sont, parmi les transports publics de marchandises*

(1) Cet article contient un lapsus, car reproduisant un texte du décret du 13-7-35 il indique que les véhicules en question ne sont pas soumis « au présent titre » : or, l'art. 112 se trouve placé dans le titre VII valant cahier des charges général des transports publics de marchandises. En fait ces véhicules sont exclus de l'ensemble du Livre III visant les transports publics de marchandises.

soumis à la coordination, ceux qui, rentrant dans la catégorie des transports de camionnage rural et de camionnage urbain, bénéficient d'un régime privilégié ne comportant pas de contingentement ?

Ainsi que nous l'avons déjà expliqué, l'arrêt du développement des transports publics, intervenu trop tard, a dû être imposé brutalement sans qu'on puisse, au début, distinguer les transports concurrents du fer des transports non concurrents. Or, il est évident que, sous réserve de prendre certaines précautions, les transports de « camionnage » ne concurrencent pas le Chemin de fer mais lui sont au contraire de précieux auxiliaires. D'autre part, leur développement ne peut qu'être utile aux usagers. Il était donc normal qu'un régime libéral leur fût finalement accordé : ce régime a été celui de la simple déclaration *sans contingentement*. Les camionnages urbain et rural sont, d'autre part, exonérés des taxes spéciales sur les transports publics et ne supportent évidemment aucune obligation tarifaire ; mais ils sont soumis aux obligations de « service public » que nous étudions au Chapitre VI.

Pour les transports de *camionnage rural*, c'est la circulaire du Ministre des Travaux Publics du 26-2-36 qui a amorcé l'évolution vers un régime de liberté (1). Ce régime a été consacré par le décret-loi du 31-8-37 (art. 11) qui a précisé que les transports de camionnage rural ne seraient plus soumis qu'à la simple déclaration. Le décret du 15-12-37 a ensuite établi les règles permettant de définir le « camionnage rural ». Puis un décret du 12-10-38 institua des règles un peu différentes. Et ce sont aujourd'hui les dispositions de l'art. 22 du code législatif et des art. 58 à 61 du code réglementaire, qui diffèrent encore sensiblement des dispositions antérieures qui régissent le camionnage rural : nous les analyserons rapidement.

Les transports de camionnage rural sont désormais soumis à un certain nombre de conditions qui, dans le but de ne pas com-

(1) Voir aussi les circulaires ministérielles du 23-11-36 et du 2-4-37.

promettre le contingentement des transports publics, tempèrent singulièrement le principe de liberté formulé par le décret-loi du 31-8-37 et par le code législatif en faveur de ce genre de transports.

1° Conditions relatives à la qualité du transporteur : il doit s'agir de personnes physiques ou morales dont le centre d'exploitation se trouve dans une commune rurale et qui n'effectuent des transports publics que *comme accessoires de leur activité principale*. Cette réserve, très importante, n'existait pas dans le décret du 15-12-37 ni dans le décret du 12-10-38.

2° Condition relative au poids des véhicules : ce poids ne doit pas dépasser 10 tonnes en ordre de marche (remorques comprises).

3° Conditions relatives à la zone d'action : il est d'abord prévu qu'en principe, pour qu'une commune soit considérée comme rurale, sa population ne doit pas dépasser 2.000 habitants. Le Ministre des Travaux Publics peut cependant, après avis du Conseil Supérieur des Transports, autoriser quelques dérogations à cette définition.

Les transports de camionnage rural sont ceux effectués à l'intérieur d'une « zone de camionnage rural » constituée par le canton du centre d'exploitation et les cantons limitrophes, à condition toutefois que ces transports aient pour origine et pour destination une commune rurale. Cette zone, beaucoup plus étendue que celle qu'avait fixée le décret du 15-12-37 (commune et communes limitrophes), paraît un peu excessive.

D'autre part, sont également considérés comme étant du camionnage rural les transports de « voisinage » sortant de la zone indiquée ci-dessus et reliant une commune rurale de la zone soit à la ou les gares la desservant normalement, soit aux foires, marchés, sièges ou magasins de coopératives et syndicats agricoles, usines de transformation de produits agricoles, constituant des centres normaux d'approvisionnement ou de vente pour la commune rurale. Les gares, foires, marchés et établissements dont nous venons de parler doivent être désignés par le C.T.D. et indiqués sur *le récépissé de déclaration* qui est délivré

au transporteur et qui doit accompagner le véhicule : on peut espérer qu'une interprétation restrictive prévaudra pour la détermination des « centres normaux d'approvisionnement et de vente », notamment lorsqu'il s'agira d' « usines de transformation de produits agricoles », si l'on veut éviter une extension abusive, sur des distances importantes, des transports de camionnage rural.

4° Condition relative au trafic autorisé : interdiction de concurrences nouvelles aux transporteurs réguliers autorisés lorsqu'il s'agira de « transports massifs ».

En ce qui concerne les transports de *camionnage urbain*, le décret-loi du 19-4-34 et son règlement du 13-7-35 les avaient soumis au contingentement des véhicules. Puis le décret-loi du 31-8-37 et son décret d'application du 21-8-38 instituèrent une sorte de contingentement assoupli ; l'augmentation du parc d'un camionneur existant au 21-4-34 était autorisée si le camionneur pouvait la justifier par un accroissement de trafic, de même que la création d'entreprise nouvelle, s'il était prouvé que l'organisation existante de camionnage ne permettait pas de faire face aux besoins des usagers. Le régime de simple déclaration ne fut accordé au camionnage urbain que par l'art. 23 du code législatif et les art. 62-65 du code réglementaire. Nous dirons quelques mots de ces nouvelles dispositions.

Comme pour les transports de camionnage rural, un *récépissé de déclaration* est délivré au transporteur de camionnage urbain et doit obligatoirement accompagner le véhicule.

Mais, contrairement au camionnage rural, le camionnage urbain n'est soumis à aucune restriction lorsqu'il est effectué dans la « zone de camionnage urbain ». Pour la définition de cette zone, le décret du 13-7-35 avait prévu « le territoire de la « ville et les ensembles bâtis de la périphérie qui lui font suite « sans véritable solution de continuité ». Cette définition avait donné lieu à de sérieuses difficultés notamment lorsqu'il s'agissait de savoir s'il y avait ou non, en un point donné, une solution de continuité. Le code réglementaire adopte une définition

plus simple pour les communes qui, n'étant pas rurales, ont une population inférieure à 50.000 habitants ; la zone de camionnage urbain est alors délimitée par la commune et les communes limitrophes, certaines communes non limitrophes mais très proches de la commune considérée, pouvant être intégrées dans la zone par décision du Ministre des Travaux Publics, prise après avis du Conseil Supérieur des Transports. Les zones des communes ayant une population supérieure à 50.000 habitants sont fixées par arrêté du Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil Supérieur des Transports et sur proposition du C.T.D. Enfin le code réglementaire fixe lui-même la zone de Paris (art. 63, § 4).

II. — Définition des « services » de transports publics soumis au contingentement

Un transport public isolé suffit-il pour constituer un « service » ou faut-il un certain nombre de transports, une certaine répétition ?

Il y a là une question *très importante* : l'efficacité du contingentement dépend en effet, dans une grande mesure, de la réponse que l'on doit faire à cette question. En particulier, les transports à la demande échapperaient pratiquement au contingentement si un transport isolé ne constituait pas un « service ».

Il est donc surprenant que les textes ne précisent pas la définition du mot « service » : notamment la nouvelle définition des « services nouveaux » donnée par le code législatif du 12-11-38 et par le code réglementaire du 12-1-39 n'apporte aucune précision à ce sujet. Malgré cette lacune il n'est pas douteux, croyons-nous, que tout transport public constitue un « service ». Les décrets-lois fondamentaux de 1934 et de 1937, en effet, n'ont pas exigé une certaine répétition ; l'art. 7 du décret de 1934 employait dans le même sens le mot « service » et les mots « transport public » (cette expression étant au singulier). Et les termes « service exceptionnel » qui figuraient à l'art. 8 du décret-loi de 1934 et ont été reproduits dans les textes ultérieurs (1) seraient

(1) Voir l'art. 19 du Code législatif et l'art. 56 du code réglementaire,

dépourvus de sens si un « service » devait comporter une certaine répétition. Enfin, si tout transport public isolé non mentionné dans une autorisation n'était pas, en principe, interdit, on ne comprendrait pas que l'art. 75, § 5, du code réglementaire, ait dû accorder une dérogation explicite en faveur de certains transports exceptionnels de marchandises à grande distance.

Les textes ne définissant pas le mot « service », l'apport de la jurisprudence fut, sur ce point, particulièrement intéressant (1) : s'appliquant à l'interprétation du décret-loi de 1934, il reste valable pour les textes ultérieurs qui ont reproduit les dispositions de ce décret-loi relatives à l'interdiction de créer un service de transports publics sans autorisation.

Examinons donc quelle a été, avant l'arrêt Merckel de la Cour de Cassation dont nous parlons plus loin, l'opinion des Tribunaux sur la question.

En ce qui concerne les transports de voyageurs on peut dire que la très grande majorité des Tribunaux se sont prononcés dans le sens que nous préconisons : c'est ainsi qu'ils ont condamné le prévenu à autant d'amendes qu'il y avait de transports ou de journées de transports irréguliers, estimant qu'il y avait à chaque fois infraction (2).

Le cas de transport *isolé* a fait d'ailleurs l'objet d'un certain nombre de jugements, confirmés par les Cours d'Appel et où les prévenus ont été condamnés (Cour d'Orléans, 11-5-35, Chailou, confirmant Trib. Corr. de Tours, 23-2-35 ; Cour de Caen, 9-4-36, Courriers Normands, 2^e espèce, confirmant Trib. Corr. de Caen, 23-7-35).

qui emploient d'ailleurs indifféremment l'expression « services exceptionnels » et l'expression « transports exceptionnels ».

(1) Nous ne connaissons pas de directive du Ministre des Travaux Publics ou du Comité de Coordination.

(2) Voir notamment :

Cour de Rouen, 3-1-35, NOTAMY ; Cour de Montpellier, 22-3-35, ALBERTY ; Cour de Douai, 14-11-35, HENNEVIN ; Cour de Rouen, 29-5-35, MONTAGUT, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 8-1-35 ; Cour d'Amiens, 9-5-35, HEZELOT et HOPIN, confirmant Trib. Corr. de Soissons, 24-1-35 ; Cour de Rouen, 18-7-35, MONTAGUT, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 9-4-35 ; Cour de Douai, 14-11-35, HÉNON, confirmant Trib. Corr. de Dunkerque, 20-4-35, etc...

En sens contraire, signalons l'arrêt de la Cour de Nancy : Ruche de Pompey (29-10-35) où quelques transports occasionnels n'ont pas été jugés suffisants pour constituer une infraction. Indiquons également que dans quelques rares jugements une série de transports irréguliers n'ont été punis que d'une seule amende ; mais dans la plupart des cas le nombre de ces transports n'était pas nettement déterminé (1).

Pour exclure le transport isolé du champ d'application des mesures de contingentement on ne peut pas plus prétendre qu'un transport de voyageurs isolé, étant exceptionnel, rentre dans le régime spécial des services exceptionnels, car ces services ne sont pas des transports faits exceptionnellement, mais des services spéciaux destinés à faire face à des *besoins* qui ne se renouvellent pas régulièrement : c'est donc le caractère exceptionnel du besoin auquel il répond, et non celui du transport effectué, qui définit le service exceptionnel (2).

En ce qui concerne les transports de marchandises on trouve une jurisprudence assez divisée. Il y eut d'abord beaucoup de condamnations à une seule amende, mais elles s'expliquent, pour la grande majorité des cas, par le fait que les services marchandises sont le plus souvent, à l'inverse des services voyageurs, des services occasionnels et que le nombre de transports irréguliers est indéterminé (3).

Plusieurs Tribunaux et Cours d'Appel ont cependant condamné le prévenu à autant d'amendes qu'il y avait de transports en infraction (4).

(1) Voir notamment :

Cour d'Orléans, 22-6-36, YVAN ; Cour de Pau, 30-6-36, REVEST ; Cour de Limoges, 18-2-37, CONDAMINE ; Cour de Pau, 30-6-36, RIUTORT.

Dans l'affaire ETCHEGARAY (Cour de Pau, 30-6-36) le prévenu a été condamné à autant d'amendes que de lignes régulières créées, le nombre d'infractions commises sur chaque ligne n'étant pas exactement déterminé.

(2) Voir page 95.

(3) Voir notamment :

Cour de Nancy, 26-12-35, CHAVANNE ; Cour d'Amiens, 6-4-36, JONGLEUX ; Cour d'Amiens, 7-4-36, LEFEBVRE ; Cour de Pau, 30-6-36, REVEST ; Cour de Poitiers, 16-7-36, LEFOULON ; etc...

(4) Voir notamment :

Cour d'Amiens, 29-11-35, DEBOUVERIE ; Cour d'Orléans, 11-1-36, VERSA-

D'autre part, le cas du transport isolé a été fréquemment porté devant les Tribunaux. En n'examinant que les jugements ayant reconnu aux transports à la demande le caractère de transports publics, on constate que si la jurisprudence a été assez divisée, la majorité des Tribunaux et Cours d'Appel a cependant admis, avec juste raison, que le transport isolé suffisait à caractériser un service public (1). La décision la plus nette à ce sujet a été l'arrêt de la Cour d'Angers du 26-11-36, Brossard, qui stipule :

« Attendu qu'il y a donc lieu de décider, *sans même faire état de la répétition des transports* que Brossard a reconnu avoir « été effectués, que le fait établi par la prévention (transport « isolé) constitue la création d'un service de transports publics « de marchandises, interdite par le décret-loi du 19 avril 1934... ». Pour caractériser la Jurisprudence contraire qui, déniait aux transports isolés ou accidentels le caractère de « service », en a conclu que les transports à la demande ne peuvent constituer des services nouveaux, citons l'arrêt Gillot, 19-3-36, de la Cour de Rennes :

« Le mot « service » évoque l'idée de la répétition du même « fait à des intervalles plus ou moins éloignés, l'idée d'organisation de tarifs, d'itinéraires, l'idée de régularité, de permanence et de périodicité... » (2).

Il est remarquable que la Cour de Rennes, en raisonnant de cette façon pour interpréter l'Art. 5 du décret-loi de 1934 et exclure ainsi les transports à la demande de la coordination, n'ait pas semblé s'apercevoir qu'elle se contredisait, puisqu'elle déclarait dans le même arrêt : « qu'il est hors de doute que les « transports à la demande doivent être classés dans la catégo-

PUECH ; Cour d'Amiens, 30-4-37, MOREL ; Cour de Rouen, 17-3-37, THOMINETTE ; Cour d'Amiens, 16-11-38, SPERL ; etc...

(1) Voir notamment :

Cour de Douai, 31-10-35, CHARLES ; Cour de Rouen, 30-7-36, HERMENT ; Cours d'Angers, 26-11-36, BROSSARD ; Cour d'Amiens, 3-2-37, MORISSON ; Cour de Rouen, 24-3-37, LE TUAL ; Cour d'Aix, 28-12-35, GRICO, confirmant Trib. Corr. de Tarascon, 9-7-35.

(2) Voir de même les arrêts de la même Cour : 19-3-36, MORVAN, ROBERT, GUILLOU ; 15-3-36, CADIOU ; 2-4-36, LE GUEVEL.

« rie des transports publics ». Or, d'après l'Art. 7, un transport public c'était un « service » offert au public...

Pour des motifs identiques à ceux de la Cour de Rennes, la Cour de Rouen, dans son arrêt Main du 19 juillet 1938, relaxa un transporteur « marchandises » pour avoir fait un transport isolé sans carte de transport (1).

La jurisprudence de la Cour de Rennes (que seule la Cour de Rouen suivit) fut désavouée par la Cour de Cassation qui annula le 1-4-38 les divers arrêts de la Cour de Rennes : Gillof, Morvan, Robert, Cadiou, Le Guevel.

Mais c'est dans son arrêt Merckel du 20-6-36 que la Cour de Cassation confirma le plus nettement la thèse *qu'il suffit d'un seul transport pour caractériser un service de transport public* (qu'il s'agisse de transports de voyageurs ou de transports de marchandises) (2).

Le Tribunal Correctionnel de Strasbourg avait, dans un premier jugement du 21-1-35, condamné une demoiselle Merckel pour création d'un service de transport public : modification de trajet dans un service régulier voyageurs et marchandises ; mais, dans un deuxième jugement du même jour, statuant sur une deuxième poursuite (répétition du même fait), le Tribunal

(1) Cet arrêt est encore plus critiquable car l'interdiction de faire circuler les camions sans carte avait été mise en vigueur le 1^{er} mai 1936 et était sanctionnée par l'Art. 60 du décret du 13-7-35 qui assimilait la circulation sans carte à un service nouveau.

(2) Il faut remarquer que si tout transport isolé est un « service » rentrant dans le cadre du contingentement et peut donner lieu à sanctions lorsqu'il constitue un « service nouveau » non autorisé, on n'a cependant pas, lors du contingentement provisoire, reconnu la qualité de transporteur public à un industriel ou commerçant qui n'avait fait avant le décret que quelques transports publics isolés de marchandises.

Cela peut paraître quelque peu illogique et n'aurait pu, en tout cas, être soutenu en l'absence de texte. Mais il y eut l'art. 14 du décret du 13-7-35 qui prévoit que l'on ne devait admettre au recensement que « les véhicules *effectivement* utilisés pour l'exécution de transports publics », ce que le Comité de Coordination a traduit par « véhicules utilisés de façon courante » (circulaire du 9-11-35). Cette interprétation du Comité de Coordination paraît bien répondre au but que poursuivait le décret du 13-7-35 : de la même façon, l'art. 14 de ce décret indiquait qu'on ne retiendrait pas les catégories de transports n'ayant été effectués qu'exceptionnellement alors que, d'un autre côté, les C.T.D. pouvaient admettre des véhicules n'ayant donné lieu qu'à un engagement de dépenses (art. 15). Ces dispositions du décret du 13-7-35 s'expliquent par le désir d'éliminer du recensement les non-professionnels.

avait relaxé la prévenue considérant que chaque voyage effectué sur la ligne ne pouvait constituer une création de service, laquelle ne devait être sanctionnée qu'une seule fois. Par contre, disait le jugement, après l'intervention des Arrêts Ministériels approuvant les ententes de coordination, chaque transport irrégulier pourra constituer une infraction spéciale : le Tribunal s'appuyait sur l'Art. 5, alinéa 2, du décret-loi de 1934, où l'on parle de « transport public » et non plus de « service » (mais il oubliait l'Art. 7, disant qu'un transport public est un « service »...).

La Cour de Colmar, sur appel des parties, a joint les deux instances et confirmé les deux jugements, la création seule étant, d'après elle, punissable « et non les actes d'exploitation successifs qui en ont été la suite » (arrêt du 31-5-35). C'est cet arrêt qu'a annulé la Cour de Cassation en déclarant qu'une telle interprétation était contraire à l'esprit, au but et même à la lettre du décret et que le mot « service » s'applique à l'exploitation et *aux actes successifs* auxquels elle donne lieu. Chaque voyage irrégulier constitue donc un « service » pouvant donner lieu à contravention.

III. — Définition de la « création » de service de transports publics

On pourrait penser que la question de définir la « création de service » visée par l'article 5 du décret-loi du 19-4-34, puis par l'article 25 du décret du 31-8-37, puis par l'article 35 du code législatif n'est plus actuelle. Si, en effet, elle se posait dans la phase de contingentement provisoire dans laquelle les transporteurs n'étaient autorisés que sous la forme des listes de recensement des C.T.D. (transport de voyageurs), ou ne possédaient qu'une autorisation provisoire devant refléter exactement l'activité antérieure au 21-4-34 (carte provisoire de transport de marchandises) (1), il semble qu'il n'en soit plus de même dans

(1) Les cartes ont été obligatoires à partir du 1^{er} mai 1936, sauf pour certains véhicules dont les dossiers n'ont été réglés qu'après plusieurs années (cas fréquent dans la Seine et la Seine-et-Oise) et qui ont reçu dans l'intervalle des « laissez-passer ».

un avenir prochain (phase du contingentement définitif) où tous les transports de voyageurs ou de marchandises seront exécutés sous le couvert d'une autorisation définitive qui précisera les conditions de ces transports et les limites du champ d'activité autorisé : les transports de voyageurs recevront (ou ont déjà reçu) cette autorisation dans les deux mois suivant l'arrêté ministériel qui rend exécutoire le plan de transports du département considéré (1) et les transports de marchandises ont dû recevoir « dès la publication » du code réglementaire du 12-1-39 des cartes de transport à petite ou à grande distance se substituant aux cartes provisoires délivrées par application du décret du 13-7-35 (2) (3). Tout transport exécuté en dehors du cadre des autorisations ne serait-il pas un service nouveau, une création de service ?

Il est impossible d'admettre une définition aussi simpliste du service nouveau. Si l'exécution d'un transport sans autorisation valable constitue une infraction aux règlements de coordination et doit donc être sanctionnée, la délivrance même de l'autorisation est dominée par un certain nombre de règles qui établissent le contingentement des transports publics sur la base des activités antérieures au 21-4-34 et définissent les services nouveaux visés par l'Art. 5 du décret-loi de 1934, aujourd'hui par l'Art. 35 du code législatif.

De même, en effet, que les « cartes provisoires » de transport des marchandises ont dû refléter l'activité des transporteurs marchandises telle qu'elle existait au 21-4-34, les autorisations définitives de petite et grande distance *ne peuvent pas être arbitraires* : bien que les règles du contingentement aient été assouplies, ou renforcées par les nouveaux textes, ce contingentement reste *toujours basé sur l'activité réelle du véhicule anté-*

(1) Art. 23 du décret du 25-2-38 et 30 du code réglementaire.

(2) Art. 2 des décrets du 15-10-38, 67 et 75 du code réglementaire.

(3) Les cartes « définitives » pourront être modifiées lorsque l'activité du transporteur se trouvera transformée par la réalisation d'échanges de services entre le rail et la route (mesures d'organisation rationnelle des transports de marchandises prévues par les Art. 29 à 31 du code réglementaire).

rieurement au 21-4-34 ainsi que le rappellent les articles 24 et 25 du code législatif. Les transporteurs existant au 21-4-34 ont donc un *droit* à recevoir une autorisation correspondant à leur activité antérieure au 21-4-34, modifiée, s'il y a lieu, suivant les prescriptions des nouveaux textes. Au contraire, toute activité nouvelle, par rapport à celle antérieure au 21-4-34, doit recevoir l'autorisation de « création de service » ou de « service nouveau » visée pour la première fois par l'art. 5 du décret-loi de 1934, autorisation qui n'est pas un droit pour le transporteur et dont la délivrance est l'objet d'une procédure spéciale (1). Pour l'établissement des cartes définitives qui, étant délivrées avant tout échange de services entre le rail et la route, doivent indiquer les activités « de droit » des transporteurs (2), il est donc essentiel de connaître les règles permettant de définir de façon précise ces activités « de droit » et, par suite, les règles définissant les services qu'il faut considérer comme « nouveaux » par rapport à la situation antérieure au 21-4-34. Les cartes qui ne respecteraient pas ces règles seraient sujettes à révision. Les mêmes règles sont enfin utiles pour interpréter des cartes imprécises.

Pour ce qui concerne les transports de voyageurs, les autorisations étant délivrées après l'application du plan de transport, correspondent à une activité nouvelle acceptée par le transporteur : cette activité qui peut être identique à celle exercée avant le 21-4-34 pour les services maintenus doit rester, en principe, au moins *équivalente* à cette activité ancienne qui continuera, dans l'avenir, de conditionner dans une certaine mesure les droits des transporteurs (3). Il est donc toujours nécessaire de définir ce qui constitue un « service nouveau » par rapport à

(1) Autorisation du Ministre déléguée au Préfet en cas d'avis unanime du C.T.D. (art. 35 du code législatif, 139 du code réglementaire).

(2) Auxquelles peuvent s'ajouter les activités autorisées entre temps au titre de « services nouveaux » (de telles autorisations ont été rares).

(3) Voir l'Art. 27 du code réglementaire (révision des plans de transports) et l'Art. 22 du même texte (attribution, par priorité, de nouveaux services d'échanges aux transporteurs dont l'activité aurait été réduite par rapport à celle exercée au 21-4-34).

cette ancienne activité. Cette définition est également indispensable pour établir les autorisations qui devront être suffisamment précises pour exclure toute extension de service assimilable à un service nouveau. Elle est enfin utile pour interpréter des autorisations imprécises.

Ainsi la connaissance des règles permettant de définir la « création de service » restera aussi utile dans l'avenir qu'elle l'a été jusqu'à la délivrance des autorisations définitives. C'est la notion de « création de service » qui commande la délivrance et le contenu des autorisations, *et non l'inverse*. Nous étudierons séparément :

1) la phase du contingentement provisoire, phase qui fut celle d'une *cristallisation complète* des transports et se situa entre la date du 21-4-34 et le début de contingentement définitif. Dans cette phase, les règles précisant la définition des « créations de service » ont été fixées par des circulaires du Comité de Coordination et surtout par la *jurisprudence* des tribunaux judiciaires, en l'absence de toutes précisions dans les textes réglementaires.

2) la phase du contingentement définitif qui procède de la précédente dont elle constitue un état *évolué*. Cette phase commença (ou commencera) à partir de l'application des plans de transports (pour les voyageurs) et à partir du remplacement des cartes provisoires par des cartes à petite ou à grande distance (pour les marchandises) (1). Et les nouvelles règles permettant de définir les « créations de service » se sont trouvées fixées par des *textes réglementaires* (décret du 25-2-38 et code réglementaire). Ces règles ont été, dans une certaine mesure, la *résultante* des décisions très importantes prises par la jurisprudence dans la première phase.

A. — La définition de la « création » de service pendant la phase du contingentement provisoire.

Nous donnerons un certain développement à l'étude des rè-

(1) Cependant les transports de camionnage rural ont obtenu dès le décret-loi du 31-8-37 leur régime de liberté.

gles du contingentement provisoire puisque c'est d'elles que procèdent les règles du contingentement définitif qui est actuellement en cours de réalisation.

La principale difficulté rencontrée dans l'application du contingentement a été la suivante : *si la création du service est interdite (sauf autorisation), peut-on dire que toute intensification ou toute modification de service soit également visée par cette interdiction ?*

La règle qui assimile à la création de service, l'intensification ou la modification de service n'aurait jamais dû être discutée.

L'intensification, tout d'abord, n'a-t-elle pas exactement les mêmes effets que la création, à savoir : modifier la situation respective entre les divers services de transports, situation que le décret a voulu stabiliser ? Si un transporteur voyageurs, qui faisait un service toutes les heures, se met à faire un service toutes les demi-heures, quelle différence y a-t-il, du point de vue de la concurrence avec d'autres services et des possibilités de coordination, entre cette nouvelle situation et celle qui résulterait de la création par un nouvel entrepreneur d'un service toutes les demies de l'heure se superposant au premier service toutes les heures ? Si un transporteur marchandises met en service deux camions de dix tonnes au lieu d'un seul pour desservir une région donnée, quelle différence y a-t-il entre cette intensification et la mise en service dans ladite région et par un nouvel entrepreneur d'un nouveau camion de dix tonnes ?

A la création de service devait donc être assimilée, soit l'augmentation du nombre de voyages (services réguliers), soit l'augmentation du nombre de véhicules ou de leur capacité (services réguliers ou occasionnels).

Il est non moins certain, qu'indépendamment de toute intensification, la modification de tout ou partie d'un service (à l'exclusion bien entendu des suppressions partielles) produit les mêmes effets qu'une création de service et était donc également interdite (sauf autorisation). Par exemple, pour les services réguliers, la création d'une nouvelle ligne ou d'une antenne, la modification d'itinéraires ou d'horaires ; pour les services occa-

sionnels, la desserte de nouvelles localités ou de nouvelles régions devaient tomber sous le coup de l'interdiction (1).

La jurisprudence a consacré cette thèse, tout au moins dans son principe, et surtout dans le cas d'intensification.

L'arrêt le plus explicite est celui prononcé par la Cour de Rouen le 17-3-37 dans l'affaire Thominetle (transports de marchandises) :

« Attendu que toute modification correspondant soit à l'adjonction d'une activité différente de celle résultant de la déclaration, soit à l'extension, *dans l'un de ses éléments utiles* du service assuré, constitue, au sens de la loi, la création d'un « service nouveau » (2).

Nous venons de voir qu'il fallait admettre d'une façon tout à fait générale qu'une intensification ou une modification de service constituait en principe un service nouveau. En pratique, cependant, *la mesure* dans laquelle l'intensification ou la modification constituait une création de service a donné lieu, pendant la phase du contingentement provisoire, à un grand nombre de difficultés. Ainsi, pour un service régulier, la création d'un nouvel arrêt était-elle assimilable à une création de service ?

De même, la substitution d'un car de 25 places à un car de 20 places, d'un camion de 15 tonnes à un camion de 12 tonnes ?

A partir de quel intervalle un décalage d'horaires constituait-il un service nouveau ?

Pour un service occasionnel, fallait-il interdire la desserte de

(1) On peut tirer argument de l'arrêté ministériel du 19-4-34 : les indications détaillées qu'il prescrivait de mentionner dans les déclarations des entreprises avaient pour but de faciliter le contrôle des services.

La thèse que nous venons d'indiquer et qui tend à assimiler à la création de service toute intensification ou modification de service a toujours été celle du Ministère des Travaux Publics et du Comité de Coordination.

(2) On peut également citer pour les transports de voyageurs : Cour d'Orléans, 11-5-35, CHAILLOU et 22-6-35, YVAN, Cour de Limoges, 18-2-37, CONDAMINE ; Cour de Paris, 13-12-37, NOIRTIN ;

— et pour les transports de marchandises : Cour d'Orléans, 11-1-36, VERSAPUECH ; Cour de Poitiers, 16-7-36, LEFOULON ; Cour d'Amiens, 7-4-36, LEFEBVRE et l'arrêt FRUCHART, 23-7-36, de la Cour de Cassation.

toute nouvelle localité ou seulement de toute nouvelle région ? Comment définir cette région ?

Les transporteurs marchandises pouvaient-ils charger d'autres marchandises que celles qu'ils chargeaient avant le décret ? etc...

Nous allons étudier ces difficultés en distinguant les transports de voyageurs, d'une part, et les transports de marchandises, d'autre part.

a) *Transports de voyageurs*

Il faut remarquer que l'Art. 9 du décret du 25-2-38, qui est venu apporter des précisions sur la définition du « service nouveau » a voulu réglementer la phase de contingentement définitif. Mais du fait du retard survenu dans l'approbation des plans de transport, les dispositions de cet article sont entrées en vigueur alors que dans un grand nombre de départements on n'en était encore qu'à la situation de contingentement provisoire (1). La presque totalité des plans de transport doivent être appliqués avant la fin de 1939 : nous traiterons ici la situation antérieure au décret du 25-2-38 et plus loin, lors de l'étude du contingentement définitif, la situation nouvelle résultant de l'application des plans et des dispositions du décret du 25-2-38 (reprises sans modification sensible par le code réglementaire).

Nous passerons successivement en revue chacun des éléments caractéristiques des services réguliers ou occasionnels en examinant dans quelle mesure une modification de cet élément constituait un service nouveau, et nous indiquerons dans chaque cas la jurisprudence intervenue. Nous ne parlerons évidemment pas des services *exceptionnels* qui, comme nous l'avons vu, ne sont pas soumis au contingentement (2).

Les services réguliers et les services occasionnels ont une

(1) Il est résulté quelques anomalies, comme la suppression du contingentement de la capacité de transport pour les services réguliers, dans des départements où le plan de transport n'était pas encore appliqué.

(2) Voir page 93 et suivantes.

caractéristique commune : le nombre de véhicules affectés au service ou la capacité totale, et des caractéristiques particulières : parcours, arrêts, horaires (nombre de voyages) pour les services réguliers — relations ou zones desservies pour les services occasionnels.

Etudions d'abord la question *du nombre de véhicules ou de capacité totale*.

Il faut admettre que, dans la phase de contingentement provisoire, un entrepreneur n'avait pas le droit d'augmenter le nombre total (ou plus exactement la capacité totale) des véhicules en service *sur une ligne donnée* depuis le 21-4-34 sans commettre une infraction : il y aurait eu là un développement de ses moyens analogue à la création de service, toujours pour la raison qu'il aurait produit le même effet.

Cela avait été confirmé par les directives du Ministre des Travaux Publics et du Comité de Coordination, qu'il s'agisse d'augmentation du nombre de véhicules ou d'augmentation de la capacité totale (1).

La très grande majorité des Tribunaux avait également confirmé l'interdiction d'augmenter la capacité de transport, en ce qui concerne tout au moins l'augmentation du nombre de véhicules (2).

Ainsi, dans la phase de contingentement provisoire, une entreprise ne pouvait que refuser les voyageurs si le nombre de cars qu'elle possédait ne lui permettait pas de transporter tous les voyageurs qui se présentaient.

(1) Si, dans la pratique, l'Administration avait été conduite à tolérer une légère augmentation de capacité, lorsqu'il n'en résultait pas de modification dans la situation relative des entreprises en concurrence, nous ne pouvons y voir qu'une « tolérance » et non la confirmation d'un droit. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter, par exemple, l'avis du Comité de Coordination du 27 mai 1937 concernant exclusivement les services occasionnels et ne s'appliquant qu'au seul département de la Seine.

(2) Voir notamment : Cour de Rouen, 18-7-35, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 9-4-35, MONTAGUT ; Cour de Rouen, 3-1-35, NOTAMY ; Cour de Caen, (2^e espèce), 9-4-36, LOISON (Courriers Normands).

En sens contraire, Cour de Pau, 30-6-36, ARNAUD ; 30-6-36, BAX ; même date, SAHUCQUE.

Il en sera tout autrement, dans la phase de contingentement définitif pour les services *réguliers* qui, assujettis, dans une certaine mesure, à l'obligation de transporter, n'auront plus leur parc contingenté.

Pour étudier maintenant les autres éléments des services voyageurs, il nous faut distinguer les services réguliers et les services occasionnels.

1) *Services réguliers.*

Nous avons vu qu'en dehors de la capacité de transport les autres caractéristiques des services réguliers sont les parcours, les arrêts et les horaires (nombre de voyages).

— *En ce qui concerne les parcours*, toute création de nouvel itinéraire ou modification d'ancien itinéraire ne pouvait être qu'assimilée à une création de service — cela fut confirmé par les directives du Ministre des Travaux Publics et par le Comité de Coordination.

La jurisprudence, d'autre part, a également confirmé cette thèse (1).

— *En ce qui concerne les arrêts*, on aurait pu admettre que la création de nouveaux arrêts constitue une modification assimilable à une création de service. En effet, par la création de nouveaux arrêts, l'entreprise veut atteindre une clientèle nouvelle, donc intensifier son service. C'est dans ce sens qu'a jugé la Cour de Caen dans son arrêt Loison (Courriers Normands), 9-4-36, première espèce.

La Cour de Nancy, dans son arrêt « Ruche de Pompey », 29-10-35, a cependant admis que c'était aller un peu loin et a jugé que « le fait que parfois des conducteurs auraient arrêté « leurs voitures en dehors des points de stationnement fixés « n'est pas suffisant pour donner à l'exploitation un caractère « illicite » (2).

(1) Voir notamment :

Cour de Pau, 30-6-36, confirmant Trib. Corr. de Pau, 16-1-36, REVEST.

(2) A fortiori, le fait isolé de prendre en charge un voyageur sur une propriété *privée* n'est pas une infraction (Cour de Rouen, 18-7-35, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 9-4-35, MONTAGUT).

Indiquons à propos des itinéraires et des points d'arrêt que la Cour de Cassation a jugé, dans son arrêt Maxant du 26-2-37, que l'interdiction du décret de 1934 ne pouvait porter atteinte aux droits des autorités locales, Maires et Préfets, résultant, en matière de police, de circulation et de conservation des voies publiques, des Art. 97 et 99 de la loi du 5 avril 1884. Elle a trouvé d'ailleurs une confirmation de sa thèse dans les dispositions de l'Art. 10 du décret du 25-2-35 reprises par l'Art. 10 du décret du 25-2-38, puis l'Art. 29 du code réglementaire, qui précisent que l'application des plans de transport et le contrôle par les C.T.D. de cette application « ne font pas obstacle » aux mesures que les Préfets et les Maires peuvent prendre, « en matière de la police, de la circulation et de la conservation » du domaine public ».

— *En ce qui concerne les horaires*, l'augmentation du nombre de voyages sur tout ou partie du trajet ne pouvait être admise si ces voyages avaient lieu à des horaires distincts des horaires existant antérieurement.

Cette interdiction fut rappelée par les directives du Ministre des Travaux Publics, par le Comité de Coordination et confirmée d'une façon tout à fait générale par la jurisprudence (1).

Par application des considérations développées plus haut (2) on aurait pu également admettre que la modification des horaires sans augmentation du nombre des voyages était, en principe, interdite, tout au moins lorsqu'elle avait pour but d'apporter un changement dans la concurrence faite aux autres transporteurs ferroviaires ou routiers (3). Mais c'était peut-être aller

(1) Cour de Rouen, 3-1-35, NOTAMY ; Cour de Rouen, 29-5-35, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 8-1-35, MONTAGUT ; Cour de Montpellier, 22-3-35, ALBERTY ; Cour de Rouen, 18-7-35, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 9-4-35, MONTAGUT ; Cour d'Orléans, 11-5-35, CHAILLOU ; Cour d'Orléans, 22-6-35, YVAN ; Cour de Paris, 14-12-37, NOIRTIN ; Cour de Limoges, 18-2-37, CON-DAMINE.

L'arrêt Transports Citroën, 19-3-36, Cour d'Amiens, indiquait déjà que l'adjonction de voitures *bis* ou *ter* à faible intervalle n'est pas une infraction, règle confirmée ensuite par le décret du 25-2-38 et le code réglementaire.

(2) Pages 121 et 122.

(3) Voir Cour de Rouen, 29-5-35, confirmant Trib. Corr. de Rouen, 8-1-35, MONTAGUT : « l'offre faite au public quotidiennement à la même

un peu loin si l'on se rappelle que le point de départ était l'interdiction de la « création de service ».

2) *Services occasionnels.*

En dehors de la capacité de transport la seule caractéristique des services occasionnels est l'ensemble des *relations ou zones desservies* (1).

Il y eut dans la phase de contingentement provisoire quelques directives du Ministre qui ne firent pas de distinction entre les services occasionnels et les services réguliers au sujet de l'obligation de conserver les mêmes itinéraires (2).

On ne pouvait cependant être aussi absolu pour les services occasionnels que pour les services réguliers ; il était nécessaire de substituer, dans certains cas, la notion de « zone d'action » à celle d'itinéraire. Nous reviendrons sur cette question (qui ne donna lieu à aucun jugement dans la phase de contingentement provisoire) lors de l'examen des règles actuelles.

b) *Transports de marchandises*

Comme les transports de voyageurs, les transports de marchandises peuvent être classés en services réguliers et en services « occasionnels ». Cette classification, qui n'est pas celle adoptée par le décret du 13-7-35 et reprise par le code réglementaire pour les transports à grande distance, est cependant la seule à considérer pour la définition des services nouveaux, car elle repose sur la nature même des services.

Nous allons donc étudier chacun des éléments caractéristiques des services réguliers ou occasionnels en examinant dans quelle mesure une modification de cet élément pouvait constituer, dans la phase de contingentement provisoire, un service nou-

« heure d'un moyen de transport en commun pour un parcours déterminé et constant constitue la création d'un service nouveau ».

(1) La fréquence n'est pas une caractéristique de ces services, mais bien entendu il est interdit de transformer les services occasionnels en services réguliers.

(2) Lettre du Ministre des Travaux Publics à l'Ingénieur en Chef des Landes du 13-7-34.

Réponse à M. LEGUÉ, question N° 9.633 du 31-8-34, *J. O.* du 7-11-34.

veau : nous indiquerons dans chaque cas la jurisprudence intervenue, qui fut d'une très grande importance et eut certainement une influence considérable sur l'évolution du contingentement et sur la rédaction des textes de codification.

Les services réguliers et les services occasionnels de marchandises ont des caractéristiques communes : le nombre de véhicules affectés au service, ou le tonnage utile total, la nature de la marchandise, et des caractéristiques particulières : parcours, localités desservies, jours de marche et fréquence pour les services réguliers — relations ou zones desservies pour les services occasionnels.

Etudions d'abord les caractéristiques communes.

— *En ce qui concerne le nombre de véhicules ou, plus exactement, le tonnage utile*, l'interdiction de l'augmenter fut, croyons-nous, à la base même de la coordination : le recensement prescrit par le décret du 13-7-35 eut précisément pour but de limiter le tonnage utile à la valeur qu'il avait le 19-4-34. L'article 15 de ce décret était suffisamment net à cet égard. Il est vrai que d'après l'article 21 les C. T. D. pouvaient autoriser des augmentations de tonnage. Mais étant donné les principes généraux, une telle autorisation ne devait être donnée qu'exceptionnellement lorsqu'elle ne devait pas entraîner d'extension d'activité — ce qui était, en fait, bien difficile à apprécier.

Les instructions et avis du Comité de Coordination, qui conservèrent généralement la notion de tonnage utile, tendirent parfois à substituer à cette notion, celles plus souples, mais plus vagues, de : « consistance du service », « activité générale de l'entreprise », « capacité de transport », cette dernière expression étant employée dans un sens différent de « tonnage utile » mais que le Comité de Coordination ne précisa pas.

Il en résulta une certaine confusion et, pour les transporteurs, des inégalités de traitement suivant le C. T. D. auquel ils avaient affaire.

Remarquons que le tonnage utile autorisé fut celui qui, avant le 21-4-34, était « effectivement utilisé » (art. 14 § a, du décret du 13-7-35), c'est-à-dire « d'une façon courante », comme l'a

précisé le Comité de Coordination dans sa circulaire du 19-11-35 et dans de nombreux avis.

Indiquons également qu'en ce qui concerne le remplacement des chevaux par des véhicules automobiles (assimilable d'après les textes à un service nouveau) il parut utile au Comité de Coordination de faire preuve d'une certaine tolérance (sans doute pour ne pas entraver le progrès). Il admit, d'abord, dans son information 24° du 25-9-35 au C. T. D. que le remplacement pouvait se faire pour les transports de camionnage. Puis dans son Avis n° 93 du 20 mai 1937, annulant les avis antérieurs, il précisa que, d'une façon générale :

1° le rayon d'action des camions remplaçant des chevaux serait limité à la zone de camionnage ;

2° le C. T. D. apprécierait le tonnage à attribuer en remplacement d'un cheval (d'après les conditions topographiques), dans la limite maximum de deux tonnes par cheval.

Les Tribunaux ont eu l'occasion de confirmer l'interdiction d'augmenter le tonnage utile.

Les arrêts les plus importants ont été ceux rendus par la Cour de Cassation dans les affaires Fruchart (23-7-36) et Versapuech (19-11-37).

Nous avons déjà parlé de l'arrêt Fruchart où la Cour de Cassation a jugé que l'augmentation du parc constituait une création de service :

« Attendu que des énonciations de l'arrêt attaqué il résulte
« que Fruchart, entrepreneur de transports à Calais, après
« avoir souscrit la déclaration prescrite par l'article 6 du décret
« du 19-4-34 et l'Arrêté ministériel qui a suivi, et indiqué *tant*
« *la composition de son matériel que les itinéraires*, a créé un
« nouveau service de transports, *non seulement en augmentant*
« *le nombre de ses véhicules*, mais encore et surtout en éten-
« dant la zone de ses camionnages ; ... » (1).

(1) Dans le même sens, citons l'Arrêt THOMINETTE, 17-3-37, Cour de Rouen, le jugement REVEST, 16-1-36, Trib. Corr. de Pau, qui a été confirmé le 30-6-36 par la Cour de Pau, et le jugement SPERL, 7-6-36, Trib. Corr. de Beauvais, confirmé le 16-11-38 par la Cour d'Amiens.

Pouvait-on prétendre également dans la phase du contingentement provisoire qu'un entrepreneur de services réguliers ou occasionnels n'avait pas le droit de changer *la nature des marchandises transportées* ?

Nous ne pensons pas que le fait de transporter une marchandise jamais transportée avant le 21-4-34 ait pu, dans la période considérée, constituer une infraction et nous ne pouvons critiquer la position prise à ce sujet par le Ministre des Travaux Publics qui s'est toujours refusé à limiter le transporteur à des natures de marchandises déterminées (1). Il faut noter d'ailleurs que l'Arrêté ministériel du 19-4-34 ne prévoyait pas que la déclaration dût comporter l'indication de la nature de la marchandise.

Toutefois, si un transporteur, spécialisé dans une ou plusieurs natures de marchandises déterminées, nécessitant un matériel spécial (par exemple vins en citernes), se mettait à faire des transports d'une toute autre nature (par exemple animaux vivants), il y avait à notre avis une transformation de service parfaitement assimilable à une création de service. Le décret du 13-7-35 créait du reste des *catégories spéciales* de transport lorsque la nature de la marchandise affectait suffisamment le mode de chargement ou le type de matériel (animaux vivants, liquides en citernes, déménagements) et les cartes provisoires de transport public devaient indiquer ces *catégories* auxquelles était limitée l'activité du transporteur.

Pour les transports à la demande cependant le Comité de Coordination voulut aller plus loin puisque sa circulaire du 29-11-35 relative à ces transports prescrivit que les cartes provisoires de transport public à délivrer aux entrepreneurs devaient indiquer « les principales natures de marchandises habituellement transportées » (2) : cette indication devait évidem-

(1) Voir par exemple les lettres au Préfet de la Seine-Inférieure du 20-5-35 et du 16-12-36, au Préfet de l'Aisne des 9-10-36 et 23-12-36, au Préfet de la Somme du 23-12-36, au Préfet du Pas-de-Calais du 16-6-37, et au Garde des Sceaux du 8-3-37.

(2) Cette circulaire fut confirmée par de nombreux avis du Comité de Coordination.

ment servir à contrôler que l'entrepreneur ne transformait pas sur ce point particulier son activité.

La jurisprudence, au contraire, s'est montrée trop timide vis-à-vis des changements des marchandises effectuant le type de matériel (1).

Etudions maintenant les caractéristiques particulières aux services réguliers d'une part, aux services occasionnels d'autre part.

a) *Services réguliers.*

Les caractéristiques particulières aux services réguliers sont : l'itinéraire, les localités desservies, les jours de marche et de fréquence. La question est analogue à celle posée pour les services réguliers voyageurs. Aucun de ces éléments ne pouvait être modifié.

La doctrine de l'Administration à ce sujet fut la même que pour les services voyageurs.

Les tribunaux ont eu également l'occasion de confirmer l'interdiction de modifier l'un ou l'autre de ces éléments. La décision la plus importante fut l'arrêt de la Cour d'Orléans du 11-1-36, Versapuech, confirmé par la Cour de Cassation du 19-11-37. Cet arrêt rappela qu'il était interdit à un transporteur de modifier son tonnage, ses parcours, ces éléments devant être précisés dans la déclaration du transporteur (2).

b) *Services occasionnels.*

Comme caractéristique particulière aux services occasionnels il n'y a en principe que le « champ d'activité » ou plus exactement l'ensemble des relations ou zones desservies par l'entreprise. Le tribunal correctionnel de Dunkerque, dans son jugement Meesemaeker, 13-6-36, a voulu faire intervenir l'élé-

(1) Voir par exemple Trib. Corr. d'Oléron, 10-12-35, VERDY.

Par contre, on ne peut critiquer les jugements suivants du Trib. Corr. d'Yvetot, où le prévenu fut acquitté : LEROND, 7-12-34 ; COTARD, 4-1-35. Ces jugements s'appuyèrent sur le fait que l'arrêté du 19-4-34 ne prévoyait pas l'indication de la nature de la marchandise.

(2) Voir également : Cour de Poitiers, 16-7-35, LEFOULON ; Cour de Rouen, 17-3-37, THOMINETTE.

ment « fréquence » et condamna un transporteur à la demande pour augmentation de fréquence (1).

L'élément « fréquence » n'est cependant pas une caractéristique des services occasionnels : du moment que le transporteur restait dans la *zone autorisée*, on ne pouvait l'obliger à conserver la même fréquence pour la desserte d'une localité, par exemple. L'arrêté ministériel du 19-4-34 ne prévoyait d'ailleurs pas l'indication de la fréquence pour les services occasionnels.

Cependant, la fréquence pouvait intervenir *indirectement* dans la limitation de *catégories de transport* accordées à l'entrepreneur, la catégorie relative à des transports exceptionnellement effectués n'étant pas retenue dans le recensement (Art. 14 du décret du 13-7-35) et dans la limitation de *tonnage utile* : un camion qui, avant le décret, ne servait qu'accidentellement à faire des transports publics (par exemple le camion qu'un industriel utilisait surtout pour des transports privés) n'était pas admis sur la liste de recensement, car il fallait, comme nous l'avons déjà dit, que le véhicule eût été, avant le décret, « effectivement utilisé », c'est-à-dire utilisé « de façon courante ».

D'autre part, en dehors des zones autorisées, la fréquence pouvait intervenir. Un transporteur qui, avant le 21-4-34, n'avait desservi qu'exceptionnellement une région, ne pouvait, après cette date, la desservir très fréquemment : c'était une question de *limitation des zones d'action* portées sur les cartes provisoires de transport public, zones qui devaient être les zones *habituelles* (voir plus loin).

Enfin, il est bien évident qu'une transformation de transports à la demande en services réguliers constituait une création de service.

Nous ne voyons pas d'autre cas où l'élément « fréquence » pouvait, dans la période de contingentement provisoire, intervenir plus ou moins directement ; nous ne pensons pas notamment que l'on ait pu, pendant cette période, empêcher un trans-

(1) Voir également, du même Tribunal, le jugement BLOND et BERNARD, 25-4-36.

porteur qui observait les limitations de tonnage utile, de catégories de transport et de zone d'action, de tirer un meilleur rendement de son camion (1).

Il nous reste donc à examiner, pour les services occasionnels, l'élément « champ d'activité » et à répondre à la question suivante, qui est la plus difficile : *dans quelle mesure les services occasionnels de marchandises devaient-ils rester pendant la phase de contingentement provisoire sur les mêmes relations ou dans les mêmes zones qu'avant le 21-4-34 ?*

Il faut reconnaître que si le décret du 13-7-35, qui réglementait le contingentement provisoire, précisait le champ d'activité *du camionnage urbain*, il manquait tout à fait de précisions pour ce qui concerne les autres services de nature occasionnelle. On lisait seulement à l'Art. 18 que les cartes provisoires devaient comporter l'indication des catégories de transport et « éventuellement l'indication des relations ou celle des zones, à la desserte desquelles le véhicule est affecté ». Cet « éventuellement » autorisait toutes les interprétations.

En réalité, la question devait être examinée par cas d'espèce : dans certain cas où un transporteur se limitait avant le décret-loi de 1934 à de fréquents transports entre deux localités ou entre une zone très restreinte et une localité (transports s'apparentant aux services réguliers), il devait, après le décret-loi, demeurer sur cette relation. Dans d'autres cas où un transporteur effectuait avant le décret-loi des transports dispersés, on pouvait l'obliger à rester après le décret-loi dans une zone d'activité déterminée ou à se limiter aux transports d'une zone donnée à une zone donnée, selon que son activité antérieure pouvait être plus ou moins définie dans une seule zone ou de zone à zone, en ne retenant que les transports habituels (par exemple ayant lieu plus de cinq à six fois par an). De toute façon, l'absence totale de limitation n'était admissible que dans des cas très exceptionnels (dans le cas par exemple d'une entre-

(1) Il en sera différemment, dans la période de contingentement définitif, pour certains transporteurs à grande distance (voir pp. 152 et 153).

prise de déménagements très importante). Si la limitation par zone n'avait pas été obligatoire, en effet, un transporteur pouvait, en changeant de zone d'action, créer à volonté des concurrences nouvelles, ce qui revenait à créer de nouveaux services. L'arrêté ministériel du 19-4-34 précisait d'ailleurs que la déclaration devait comporter la zone d'action des services occasionnels.

Nous allons examiner quelles ont été, sur cette question *très importante* (la plus importante sans doute de celles qu'a posées la réalisation du contingentement), d'une part les directives du Comité de Coordination, d'autre part la jurisprudence intervenue.

Le Comité de Coordination a toujours maintenu le principe de la limitation aux zones ou aux relations desservies avant le 21-4-34 (1). Le document essentiel fut sa circulaire du 29-11-35 sur les *transports à la demande* (2). Les trois principes posés par cette circulaire très importante furent les suivants :

1° la limitation du transport aux zones habituelles de chargement ou déchargement et aux relations habituellement desservies ; la mention « toutes directions, toutes distances, toutes marchandises » ne pouvait être que très exceptionnellement portée sur les cartes provisoires ; d'autre part, les cartes provisoires devaient indiquer les principales natures de marchandises habituellement transportées.

2° L'interdiction, pour le transporteur, de créer, sous le couvert la carte provisoire, des concurrences nouvelles, c'est-à-dire « d'effectuer, lorsqu'il ne le faisait pas antérieurement » au 21-4-34, des transports appartenant à des courants de trafic « assurés, antérieurement à cette même date, par des transporteurs ferroviaires et routiers ».

3° La possibilité de faire, en dehors des zones ou relations portées sur les cartes provisoires, des transports exceptionnels, à condition d'aviser le C. T. D. au départ du camion.

(1) Voir par exemple son avis dans l'affaire DEBOUVERIE, 3-10-35.

(2) Qui ne fut donc pas applicable aux services occasionnels concernant les autres « Catégories » de transports (animaux vivants, liquides en citernes, déménagements).

Le *premier principe* était tout à fait normal ; la seule difficulté pratique a été de délimiter ces « zones habituelles ». Le *deuxième principe* était excellent quoique d'application assez difficile, l'expression « courants de trafic » pouvant donner lieu à des interprétations assez diverses. Enfin, le *troisième principe* était dangereux si on l'interprétait comme donnant le droit aux transporteurs de desservir exceptionnellement, non pas les relations ou zones qu'ils desservaient exceptionnellement avant le décret, ce qui eut été normal, mais des zones où relations qu'ils n'avaient jamais desservies avant le décret. C'est bien, semble-t-il, le sens qu'avait voulu lui donner le Comité de Coordination et c'est celui que lui ont donné les C. T. D. Un tel principe pouvait conduire à des extensions d'activité importantes si le transporteur faisait, dans toutes les directions, un très grand nombre de transports en dehors des zones autorisées, ces transports restant exceptionnels sur une relation donnée.

Bien que dans ses derniers avis le Comité de Coordination, réagissant contre l'interprétation libérale de sa circulaire du 29-11-35, n'autorisa plus les transporteurs qu'à exécuter « des transports exceptionnels *dans les régions et dans la mesure* où ils en effectuaient avant le 19-4-34 » (1), on peut considérer qu'en 1938 le contingentement des transports à la demande en « zone d'action » était très gravement compromis, par suite de l'interprétation libérale que les C. T. D. continuèrent de donner à la dite circulaire : il suffisait que le transporteur avise le C.T.D. d'un transport dit « exceptionnel » pour qu'il fut en règle (2). Il était temps que le code réglementaire du 12-1-39 institue la limitation du nombre de transports exceptionnels (3).

(1) Formule satisfaisante (voir par exemple Avis 864 du 28-4-38).

(2) Il était ainsi fréquent qu'un transporteur possédant un véhicule fit 100 transports exceptionnels en une année, qu'un autre en fit 150 avec deux véhicules, etc..

A la suite de tels abus, les C.T.D. purent parfois appliquer l'interdiction du trafic prévue à la circulaire du 29-11-35 du Comité de Coordination. Mais il fallait une exagération du nombre de transports *sur une relation déterminée*. De plus les interdictions ne pouvaient être prononcées qu'a posteriori et avec un certain retard.

(3) Voir page 154.

Nous allons maintenant examiner la jurisprudence très importante qui intervint sur cette question de limitation des transports occasionnels à des relations ou zones d'action.

Avant que la jurisprudence de la Cour de Cassation, dont nous parlons plus loin, se fut définitivement affirmée, un certain nombre de tribunaux, en minorité, n'avaient pas voulu admettre que le transport occasionnel put être limité à des zones d'action. Ainsi la Cour de Rennes dans son arrêt Gillot, 19-3-36, déclara « qu'obliger un transporteur à la demande à se cantonner strictement dans les seules opérations auxquelles il s'est livré précédemment serait en réalité lui interdire pratiquement l'exercice de sa profession... ». La Cour de Douai jugea dans le même sens dans son arrêt Verpraete du 11-1-36.

Cette thèse était extrêmement dangereuse car elle tendait à laisser pratiquement une complète liberté, sous la seule condition de ne pas augmenter le tonnage utile, à la plus grande partie des transporteurs routiers.

Nous avons déjà mentionné deux moyens par lesquels un certain nombre de tribunaux avaient voulu permettre aux transporteurs à la demande d'échapper au contingentement : 1^{er} moyen : « ce ne sont pas des transports publics » ; 2^e moyen : « ils ne peuvent constituer un « service » au sens de l'Art. 5 du décret-loi de 1934 » ; et voici le 3^e moyen : « ils ne peuvent pas être limités étant donné leur nature... ».

Heureusement, comme le précédent, ce troisième moyen fut condamné par la Cour de Cassation, après l'avoir été du reste par la *grande majorité des tribunaux* qui ont admis que les transporteurs à la demande devaient être limités, non pas certes « aux seules opérations auxquelles ils s'étaient livrés précédemment », mais aux zones d'action qu'avait leur entreprise avant le décret (1). Un grand nombre d'entre eux ont d'ailleurs

(1) Voir notamment : Cour d'Aix, 27-2-36, RICHARD ; Cour d'Amiens, 6-4-36, JONGLEUX ; Cour de Rouen, 30-7-36, HERMENT ; Cour d'Amiens, 3-2-37, MORISSON ; Cour d'Amiens, 30-4-37, MOREL ; Cour de Rouen, 24-3-37, LE TUAL.

précisé que les déclarations « toutes directions » n'étaient pas valables car elles revenaient à éluder la loi (1).

Le premier arrêt par lequel la Cour de Cassation confirma la thèse d'une limitation des transports à la demande aux zones d'action desservies avant le décret-loi du 19-4-34 fut l'arrêt Fruchart (23-7-36) : nous avons déjà cité l'attendu le plus important de cet arrêt duquel il résultait que *l'extension de la zone des camionnages* (c'est-à-dire des transports) *constituait la création du service public* (2).

Cette jurisprudence de la Cour Suprême devint constante. En dehors de l'arrêt Fruchart, citons les arrêts Debouverie, 19-11-37 ; Le Guevel, Cadiou, Robert, Gillot, Morvan, 1-4-38 ; Verpraete, 1-4-38 ; Lehoucq, 31-5-38. L'arrêt rendu, le 31-5-38, par la Cour de Cassation dans une dernière affaire Verpraete est par contre difficilement explicable : il fait d'ailleurs figure d'une décision isolée qui n'est pas en harmonie avec la jurisprudence constante de la Cour Suprême (3).

Il faut remarquer que la jurisprudence — exception faite, évidemment, des tribunaux qui n'ont pas admis le contingentement des transports à la demande en zones ou relations — a

(1) Citons par exemple : Cour de Caen 27-10-37, CHATEL ; Cour d'Amiens, 3-2-37, MORISSON, réformant un jugement du Trib. Corr. de Péronne du 6-3-36 qui avait admis précisément la validité d'une telle déclaration ; Cour d'Amiens, 30-4-37, MOREL ; Trib. Corr. de Rouen, 21-1-37, POYER, et les deux arrêts de la Cour de Douai, 8-7-37, LEHOUCQ et VERPRAETE.

(2) Voir page 129.

(3) Cette affaire avait été jugée par la Cour de Douai le 8-7-37 qui avait admis que les relations desservies avant le décret pouvaient avoir des prolongements « naturels et accessoires ». Ainsi des transports de la région de Lille sur la région lyonnaise pouvaient se muer en transports de la région d'Hautmont sur la région lyonnaise : or, les régions de Lille et d'Hautmont sont déjà éloignées l'une de l'autre (il ya 90 km. de Lille à Hautmont) et surtout les transports au départ de l'une ou l'autre région intéressent des trafics très différents. Nous ne comprenons donc pas que la Cour de Cassation ait confirmé cet arrêt de la Cour de Douai en déclarant que « la circonstance que les camions du « prévenu sont allés prendre livraison aux usines d'Hautmont des marchandises à transporter n'est pas de nature à modifier la nature du « service exploité ». Certes les transports à la demande doivent conserver une certaine souplesse, étant donné leur nature, et leur limitation ne peut pas être trop stricte, mais l'extension que la Cour de Cassation a considérée comme licite dans l'affaire VERPRAETE est certainement excessive.

considéré qu'il y avait infraction dès que le transporteur était sorti des zones ou relations qu'il desservait avant le décret, qu'il l'ait fait habituellement ou exceptionnellement. Cependant dans le cas de transport exceptionnel un certain nombre de tribunaux ont acquitté le transporteur lorsqu'il avait observé les prescriptions de la circulaire du 29-11-35 du Comité de Coordination (1).

Indiquons, d'autre part, que certains tribunaux ont voulu limiter les transports occasionnels à des itinéraires déterminés (2), thèse évidemment excessive.

De même, on ne pouvait limiter ces transports à la desserte de certaines localités si l'ensemble des localités desservies avant le décret formaient vraiment une « zone d'action » déterminée. C'est ce qu'a confirmé la Cour de Cassation dans son arrêt Jaure du 29-12-37. La rédaction de cet arrêt est par ailleurs critiquable, car il semble confondre les zones d'action *déclarées* par le transporteur avec celles *réellement desservies* avant le décret qui sont les seules qui puissent être autorisées (3).

La jurisprudence a donc confirmé dans l'ensemble la thèse de la limitation à des zones d'action : elle eut une influence décisive sur la rédaction des cartes provisoires et, par suite, sur le contingentement définitif qui procède du contingentement provisoire.

B — *La définition de la « création » de service pendant la phase de contingentement définitif.*

Les règles du contingentement définitif sont fixées par les textes de codification (qui reprennent, pour les transports de voyageurs, la définition de « services nouveaux » donnée par le décret du 25-2-38).

Ces règles sont basées sur les règles du contingentement pro-

(1) Voir par ex. Cour de Rouen, 29-7-38, MAIN.

(2) Voir Cour d'Aix, 28-12-35, confirmant Trib. Corr. de Tarascon, 9-7-35, GRICO.

(3) L'arrêt LEHOUCQ, déjà cité, soulève les mêmes critiques. — L'arrêt ZUCHINETTI du 19-2-37 est, au contraire, très net sur la portée de la déclaration (voir page 157).

visoire. L'Art. 35 du code législatif précise, en effet, que « l'interdiction des services créés postérieurement au 21-4-34 sans autorisation régulière est maintenue ». Les dispositions du code réglementaire relatives à la coordination voyageurs rappellent fréquemment que l'activité à laquelle ont droit les transporteurs est celle existant au 21-4-34 (voir les Art. 13, § 2 ; 16, § 4 ; 17, § 2 ; 18, § 5 et 9, 22, 46, 47). Les dispositions du même texte relatives à la coordination marchandises assouplissent le contingentement à petite distance en rendant libres les camionnages urbain et rural (la liberté avait déjà été accordée au camionnage rural par le décret-loi du 31-8-37) et en élargissant la zone d'activité des transporteurs classés dans la petite distance : cependant les cartes de petite distance doivent mentionner l'activité du transporteur au 21-4-34 (c'est-à-dire les indications des cartes provisoires) et les cartes de grande distance doivent reproduire, d'une façon même plus stricte que les cartes provisoires, l'activité du transporteur au 21-4-34.

Le principe du contingentement sur la base de l'activité au 21-4-34 étant confirmé, quelles ont été les modifications apportées aux règles du contingentement provisoire ?

Elles ont été de deux sortes :

1° les quelques dérogations apportées par les nouveaux textes, et seulement pour les transports de marchandises, au principe du maintien, pour chaque transporteur public, de l'activité qu'il exerçait au 21-4-34 ;

2° les modifications apportées à la définition du « service nouveau ».

Nous étudierons successivement le cas des transports de voyageurs et celui des transports de marchandises.

Nous ferons cependant une remarque préalable, valable pour tous les transports publics. Les règles du contingentement définitif ont tranché définitivement la difficulté principale rencontrée lors du contingentement provisoire et l'ont tranché dans le sens indiqué par la jurisprudence étudiée plus haut : à la création de service doit être assimilée toute intensification ou toute modification d'un élément essentiel d'un service. Nous

avons déjà noté (1) l'indication que l'on pouvait tirer des termes « service nouveau » qui figurent à l'Art. 35 du code législatif. Mais la confirmation indiscutable de cette thèse est venue de l'Art. 9 du décret du 25-2-38 puis des Art. 137 et 138 du code réglementaire. Ces nouveaux textes, en effet, contrairement aux anciens, *donnent la définition du service nouveau* : et ils énumèrent à ce sujet tous les cas d'intensification ou de modification de services (2).

Nous ferons une autre remarque d'ordre général : c'est que les listes des « services nouveaux » figurant au code réglementaire ont manifestement un caractère limitatif, ce qui permet d'éliminer un certain nombre de cas douteux.

Enfin, nous n'étudierons pas, pour l'instant, la question de l'assimilation à un service nouveau de la reprise d'un service interrompu (Art. 36 du code législatif, Art. 140 et 141 du code réglementaire) : cette question sera étudiée plus loin (3).

a) *Transports de voyageurs.*

Nous ne nous arrêterons pas au décret éphémère du 25-2-38 et n'étudierons que les codes législatif et réglementaire, dont les dispositions diffèrent du reste très peu de celles du décret du 25-2-38.

Le code législatif indique (Art. 35, § 2) (4) que « les services « nouveaux, dont la définition est précisée par décret, comprennent notamment :

« a) pour les voyageurs, l'augmentation de fréquence des « services réguliers... ».

Ce cas de « service nouveau » qui a les honneurs du code législatif est, en effet, dans la phase du contingentement définitif, le plus important à préciser (5). Les plus nombreux services de

(1) Page 82.

(2) Ils ne mentionnent même pas, pour les transports de marchandises, les cas de création de services proprement dits.

(3) Voir pages 171 et suivantes.

(4) Cet art. 35, qui interdit la création de services, exclut évidemment les services exceptionnels, puisque de tels services ne sont pas contingentés.

(5) Le cas de création de lignes ou de sections de ligne est tellement évident que le code législatif ne l'a même pas mentionné.

voyageurs sont, en effet, les services réguliers : et, comme nous l'avons déjà remarqué, ces services sont assujettis, dans une certaine mesure, à l'obligation de transporter, *dès l'application* des plans de transport et ne peuvent plus, pour cette raison, être soumis à un contingentement de capacité de transport. Or, en dehors de l'augmentation de capacité, l'intensification la plus fréquente d'un service régulier a été l'augmentation du nombre de navettes.

Le code réglementaire, dans son Art. 137, donne la liste (limitative) des « services nouveaux » :

« Par services nouveaux de transports publics de voyageurs, « il faut entendre :

« 1° Pour tous services :

« La création de lignes ou sections de lignes nouvelles ».

« Sur les lignes autorisées : les prolongements, les changements d'itinéraires entraînant des dessertes nouvelles ;

« 2° Pour les services réguliers :

« L'augmentation de la fréquence des voyages, hormis les « doublages (est considérée comme voiture de doublage une « voiture suivant la voiture régulière à moins de cinq minutes, « sauf cas de force majeure) ; toutefois, cette disposition n'est « pas applicable aux services urbains concédés, affermés ou en « régie, lesquels restent libres de modifier leur fréquence, d'accord avec l'autorité concédante ;

« 3° Pour les services occasionnels :

« L'augmentation notable de la capacité de transport ».

Quelles modifications ce texte apporte-t-il à la situation du contingentement provisoire ?

En ce qui concerne la *capacité de transport*, elle n'est plus contingentée que pour les services occasionnels, et elle l'est d'une façon peu rigide puisque seule l'augmentation « notable » de cette capacité est considérée comme service nouveau : ceci régularise la tolérance dont avait fait preuve le Comité de Coordination pour certains services occasionnels et dont nous avons parlé plus haut.

En ce qui concerne les *parcours*, la création de nouvelle li-

gne, le prolongement ou le changement d'itinéraire constituent un service nouveau, qu'il s'agisse de services réguliers ou occasionnels. Pour les services réguliers, c'est la confirmation des règles existant dans la phase du contingentement provisoire. Rappelons que ces règles ne font pas obstacle aux mesures de police que peuvent prendre les Préfets et les Maires (Art. 29 du code réglementaire). Pour les services occasionnels nous avons indiqué, à propos du contingentement provisoire, qu'il fallait substituer, dans certains cas la « zone d'action » à l'itinéraire. Malgré les termes de l'Art. 137 du code réglementaire, nous croyons qu'une certaine souplesse sera nécessaire dans l'application de la règle aux services occasionnels qui n'ont pas toujours un itinéraire bien défini, notamment lorsqu'il s'agit de services touristiques. Cette souplesse sera encore plus nécessaire si l'on veut donner à la définition de services occasionnels une signification aussi compréhensive que possible, afin d'éviter qu'un trop grand nombre de services prétendent être exceptionnels et échapper ainsi aux règles du contingentement. Il faut du reste remarquer que l'autorisation-type pour les services occasionnels (annexe III du code réglementaire) prévoit l'indication de « régions ».

En ce qui concerne les *arrêts* des services réguliers, leur modification ne peut être assimilée à un service nouveau puisqu'elle ne figure pas dans la liste de l'Art. 137 : cela confirme la jurisprudence intervenue dans la phase du contingentement provisoire.

En ce qui concerne les *horaires* des services réguliers, l'augmentation de fréquence, dans la phase du contingentement provisoire, avait été assimilée, d'une façon très générale par la jurisprudence, à un service nouveau : l'Art. 137 confirme cette assimilation, sauf dans le cas de doublages (1) (voiture à moins de cinq minutes de la voiture régulière, sauf cas de force majeure) et dans le cas de services urbains, concédés, affermés ou

(1) Déjà admis, comme nous l'avons vu, par la Cour d'Amiens.

en régie. La réserve « sauf cas de force majeure » pour l'obligation de faire suivre la voiture de doublage à moins de cinq minutes de la voiture régulière doit être considérée comme une conséquence de l'obligation de transporter ; les C.T.D. devront veiller à ce qu'elle n'engendre pas d'abus. D'autre part, l'exception dont bénéficient les services urbains, concédés, affermés ou en régie est toute naturelle puisqu'ils font partie des services qui sont à la charge des collectivités et que la coordination a pour but de protéger (1). De la même façon les Chemins de fer d'intérêt général, d'intérêt local ou les tramways peuvent remplacer leurs services par des services automobiles non soumis au contingentement des navettes (2).

Quant à la modification d'horaires sans augmentation de fréquence, l'Art. 137 n'en parle pas, ce qui confirme qu'il n'est pas possible de l'assimiler à un service nouveau.

b) *Transports de marchandises*

Pour ces transports, les changements apportés aux règles de contingentement provisoire par les nouveaux textes ont concerné non seulement la définition intrinsèque du « service nouveau », mais également le principe même de la cristallisation de l'activité de chaque transporteur public à ce qu'elle était au 21-4-34 : ce principe a subi quelques dérogations (3) que nous allons d'abord étudier.

Les transports publics sont désormais classés en *quatre* groupes : le camionnage urbain, le camionnage rural, les transports à

(1) Ces services bénéficient également d'une protection très efficace de leur trafic, en vertu de l'art. 15, § 4, du code réglementaire qui prévoit que le trafic local leur sera réservé par les mesures de coordination à intervenir.

(2) L'art. 14 du code législatif le rappelle pour la S.N.C.F. L'art. 23 du code réglementaire le rappelle pour les voies ferrées d'intérêt local et les tramways urbains, en spécifiant que les services automobiles projetés doivent desservir les mêmes localités que les voies ferrées existantes et suivre au plus près leur tracé.

(3) Ces dérogations ont été l'œuvre des décrets-lois des 31-8-37 et 17-6-38, de leurs décrets d'application et des codes législatifs et réglementaire des 12-11-38 et 12-1-39 qui ont sensiblement modifié la réglementation desdits décrets-lois et décrets.

petite distance et les transports à grande distance. La division en cinq catégories du décret du 13-7-35 (services réguliers, transports d'animaux vivants, transports de liquides en citernes, déménagements, transports à la demande) n'existent plus que pour les seuls transports à grande distance (Art. 74 du code réglementaire).

En réalité, le code réglementaire (Art. 101) crée même un cinquième groupe, celui des transports de *déménagements*, pour lesquels les entrepreneurs deviennent libres de choisir leurs zones et relations quelle que soit la distance, à condition de s'engager à n'effectuer exclusivement que des transports de l'espèce, avec des véhicules spécialisés.

Les camionnages urbain et rural (1) obtiennent un régime de liberté, n'étant assujettis qu'à une simple déclaration. Nous avons vu cependant que pour éviter que la liberté donnée au camionnage rural compromette le contingentement des autres transports publics, la définition de ce camionnage comporte un grand nombre de conditions restrictives.

Les transports à grande distance (2) restent contingentés strictement sur la base de leur activité au 21-4-34 : les cartes de grande distance reprennent les indications des cartes provisoires (y compris les parcours à petite distance). Le code réglementaire prévoit même que ces indications devront être *rectifiées* si elles ne correspondent pas à l'activité du titulaire au 21-4-34, déterminée par la catégorie des transports, la nature des marchandises, les relations ou zones : ces révisions de cartes sont en effet nécessaires, d'une part, parce que certains C.T.D. avaient rédigé les cartes provisoires d'une manière trop libérale, d'autre part parce que le contingentement porte désormais sur la nature des marchandises, comme nous le verrons plus loin à propos de la nouvelle définition des « services nouveaux » : nous verrons également que le régime de transports exceptionnels se trouve modifié et que le principe d'un contingentement du ton-

(1) Art. 22 et 23 du code législatif, 58 à 65 du code réglementaire.

(2) Art. 25 du code législatif, 74 à 76 du code réglementaire.

nage kilométrique à réaliser progressivement se trouve institué.

Les transports à petite distance (1) restent, en principe, basés sur l'activité existant au 21-4-34, mais obtiennent d'office un champ d'activité constitué par le département du centre d'exploitation et les départements limitrophes, les points de chargement et de déchargement devant, toutefois, se trouver dans un même département ou dans deux départements limitrophes.

A l'intérieur de ce champ d'activité, les entreprises sont libres de choisir leurs itinéraires, leurs tarifs et leurs marchandises et ne sont donc plus soumises qu'au contingentement de tonnage, sous une double réserve : ne pas créer de concurrence nouvelle, par rapport à la situation antérieure au 21-4-34, au services ferroviaires existant et laisser la préférence au chemin de fer pour les transports massifs.

Cet élargissement de la zone d'activité des transporteurs à petite distance n'a toutefois pas été accordé aux transporteurs pour lesquels l'exécution de transports publics n'est qu'un accessoire de leur activité principale (2) ni à ceux qui ont été autorisés à substituer à leurs véhicules hippomobiles des véhicules automobiles ; pour ces deux catégories de transporteurs, l'activité est limitée aux relations et trafics effectivement assurés antérieurement au 21-4-34.

Tel a été le système institué par les décrets-lois des 31-8-37 et 17-6-38 et par le décret du 12-10-38 : comme nous le verrons plus loin, le code réglementaire, tout en conservant le système, a cherché à en atténuer le libéralisme.

Dans quelle intention a-t-on voulu relâcher le contingentement à petite distance ? Il semble qu'on ait voulu ainsi compenser, pour les transporteurs routiers, les mesures tarifaires imposées aux transports à grande distance ; c'est ce qui ressort nettement de l'exposé des motifs du décret du 12-10-38. Or,

(1) Art. 24 du code législatif, 66 à 73 du code réglementaire.

(2) Il faut, croyons-nous, examiner la situation antérieure au 21-4-34 (application des principes généraux), même si des cessions se sont produites depuis.

une telle compensation est à priori injustifiable puisqu'elle est accordée à d'autres transporteurs qu'à ceux qui doivent subir un préjudice : les transporteurs à grande distance ne pourraient, en effet, bénéficier du régime de la petite distance qu'en faisant une option (1) le plus souvent désavantageuse. Il est d'ailleurs fort douteux que les transporteurs à petite distance eux-mêmes trouvent un avantage à une atténuation de leur contingentement qui entraînera une augmentation de la concurrence qu'ils se font entre eux. Le chemin de fer, d'autre part, risque de subir des pertes de recettes importantes (sans possibilité de faire des économies) du fait d'une extension d'activité des entreprises à petite distance qui auront le droit d'effectuer des transports sur des distances qui ne sont pas précisément « petites » et rentrent manifestement dans le rayon d'action du chemin de fer (par exemple : Soissons-Dunkerque ; Compiègne-Le Mans ; Cherbourg-Rennes, etc... etc...) ; or, comme nous le verrons plus loin (2), les clauses tarifaires imposées aux transporteurs routiers à grande distance n'apporteront sans doute aucune protection efficace au chemin de fer, lequel ne récupérera donc pas sur la grande distance ce qu'il aura perdu sur la « petite » distance.

Le véritable bénéficiaire d'une plus grande liberté des transports à petite distance sera en réalité l'usager, qui profitera de l'aggravation de la concurrence. Mais souffre-t-il réellement de ce contingentement, surtout après l'octroi d'un régime de liberté aux camionnages rural et urbain ? Est-il vraiment nécessaire de lui sacrifier les intérêts du Chemin de fer (et par suite l'intérêt général) sur des relations de moyenne distance où ce mode de transport rend d'excellents services ?

Un relâchement du contingentement compromettra également la future coordination marchandises : l'une des opérations de cette coordination (que l'on peut d'ailleurs s'étonner de n'avoir pas vu réaliser plus tôt) pourra consister à confier à la route, en

(1) Art. 68 du code réglementaire.

(2) Voir pages 187 et suivantes.

remplacement complet du chemin de fer (qui pourra alors réaliser des économies), le service des colis de détail dans un certain rayon autour de gares-centres. Les transporteurs qui se verront attribuer de tels services devront, en échange, supprimer des services concurrents du fer. Il est évident qu'une telle opération se trouvera compromise par un relâchement prématuré du contingentement à petite distance qui entraînera une augmentation de la concurrence routière et par suite une diminution du trafic de détail que le chemin de fer pourra plus tard offrir aux transporteurs.

Dans le but d'atténuer les inconvénients que nous venons d'indiquer, le code réglementaire du 12-1-39, tout en conservant les dispositions des textes antérieurs, y ajoute certaines dispositions intéressantes. Son Art. 69, 2^e et 3^e alinéas, prévoit en effet que pour faciliter le contrôle de l'interdiction de concurrence nouvelle, les indications des *zones* ou *relations* portées sur la carte provisoire seront reportées sur la carte de petite distance avec la mention : « les transports effectués à l'intérieur de » la zone de petite distance, mais sortant du champ d'activité « ci-dessus défini, ne sont autorisés par la présente carte que » s'ils ne créent pas une concurrence nouvelle au chemin de fer ». L'interdiction de concurrences nouvelles existait déjà dans le contingentement provisoire (1) et jouait d'ailleurs en faveur des transporteurs ferroviaires *et routiers* : elle s'était révélée pratiquement inapplicable étant donnée qu'il appartenait au transporteur lésé de prouver qu'un autre transporteur avait créé, dans *une zone autorisée*, une concurrence nouvelle. Il fallait alors discuter les statistiques de trafic des divers concurrents intéressés dans l'année en cours et dans les douze mois précédant le 21-4-34 ; il était souvent difficile d'en dégager une conclusion certaine et les décisions qui pouvaient, malgré tout, être prises intervenaient généralement trop tard. Au contraire, l'interdiction de concurrences nouvelles formulée par l'Art. 69

(1) Voir page 134.

du code réglementaire doit être plus facilement applicable : en effet, pour tout transport sortant de la zone restreinte indiquée sur la carte de petite distance (zone correspondant à son activité au 21-4-34) et effectué entre des localités desservies par le chemin de fer (ce qui sera presque toujours le cas), il y aura présomption de concurrence nouvelle au chemin de fer. Cette interprétation restrictive se justifie par le 3^e alinéa de l'Art. 69 qui prévoit que les transports sortant de la zone restreinte et effectués entre des localités desservies par le chemin de fer doivent être signalés au C.T.D. par l'envoi d'un double de la feuille de route.

Si une telle interprétation prévaut (ce qui n'est pas certain), il deviendra possible d'empêcher que le contingentement à petite distance soit exagérément relâché (1). Comme, d'un autre côté, la « parité » tarifaire à grande distance aura sans doute un effet négligeable sur la répartition du trafic à grande distance entre le rail et la route, le contingentement du 21-4-34 se trouvera ainsi grosso modo maintenu et restera la base de départ pour une véritable coordination, reposant sur des échanges de service et des ententes tarifaires entre le rail et la route. On pourra seulement regretter que les récents efforts des pouvoirs publics n'aient pas plus tendu à réaliser cette véritable coordination, dont les principes, posés par le code législatif (2), n'ont même pas été commentés par le code réglementaire.

Si, au contraire, l'interprétation que nous avons donnée de l'interdiction de concurrence nouvelle n'est pas admise, le relâchement du contingentement des transports à petite distance ne manquera pas de faire apparaître tous les inconvénients ci-dessus signalés.

Nous venons d'examiner les modifications apportées par les

(1) On peut espérer également une certaine coordination pour les transports massifs : avec la clause qui lui réserve de tels transports, le Chemin de fer pourra passer avec les entreprises routières des accords de partage de trafic (art. 73, § 3, du code réglementaire) lui réservant par exemple les transports au-dessus d'une certaine distance.

(2) Art. 29 à 31.

textes les plus récents au principe du contingentement des transports sur la base de l'activité des entreprises au 21-4-34. La notion de « création de service » en a été automatiquement modifiée puisque le service nouveau doit être considéré désormais par rapport à l'activité contingentée suivant les nouvelles règles.

Mais elle se trouve également modifiée par suite d'une évolution de la définition intrinsèque du « *service nouveau* ». Il n'y a pas de question, évidemment, pour les camionnages rural et urbain, entièrement libres dans les zones qui leur sont attribuées, sous les réserves qui conditionnent leur définition (1). Mais, pour les transports à petite et à grande distance, les nouveaux textes précisent ce qu'on appelle « service nouveau ».

Le code législatif (Art. 35, § 2) range notamment dans les services nouveaux :

« b) pour les marchandises, l'augmentation de tonnage des « véhicules et l'exécution de trafics non mentionnés sur les autorisations ou pièces en tenant lieu ».

L'interdiction d'augmenter le tonnage utile est bien, en effet, l'aspect le plus important du contingentement. Les termes formels du code législatif confirment la jurisprudence intervenue dans la phase de contingentement provisoire et excluent les notions plus vagues qu'avait employées le Comité de Coordination (« capacité de transport », « activité générale de l'entreprise ») et que nous avons critiquées. Quant à assimiler à des services nouveaux « l'exécution de trafics non mentionnés sur les autorisations », c'est proprement inexplicable (2). Comme nous l'avons dit déjà, ces autorisations ne peuvent pas être arbitraires, mais doivent être conformes aux règles du contingentement toujours basé, dans l'ensemble, sur l'activité des transporteurs au 21-4-34. Il faut, évidemment, dans un but de police, que l'exécution de trafics non mentionnés sur les autorisations (et a fortiori l'exécution de trafics *sans* autorisation, dont les textes de

(1) L'art. 35 du code législatif, qui interdit la création de services, exclut d'ailleurs les camionnages urbain et rural.

(2) Les textes de codification ne contiennent d'ailleurs rien de semblable pour les voyageurs.

codification ne parlent pas) (1) soit sanctionnée : les sanctions énumérées au titre VI du code législatif sont applicables à ce genre d'infraction. Mais la notion de service nouveau et celle de simple infraction à la réglementation de coordination ont une portée très différente (2).

Le code réglementaire, dans son Art. 138, donne la liste, limitative, des services nouveaux :

« Par services nouveaux, de transport public de marchandises, il faut entendre :

« 1° l'augmentation du nombre des véhicules, sauf dans le cas visé au deuxième alinéa de l'Art. 108 ci-dessus ;

« 2° l'accroissement du tonnage utile des véhicules ;

« 3° l'exécution de trafics non mentionnés sur les autorisations ou pièces en tenant lieu, qu'il s'agisse notamment des catégories de trafic effectués, des relations desservies ou de la nature des marchandises transportées, exception faite toutefois de l'exécution des transports exceptionnels répondant aux conditions fixées par l'Art. 75, § 5, ci-dessus ;

« 4° la transformation profonde d'un service à grande distance, telle que la substitution à un service à la demande d'un service régulier sur une ou plusieurs relations déterminées ».

En quoi ces dispositions modifient-elles la définition de service nouveau, telle qu'elle pouvait être donnée dans la phase de contingentement provisoire ?

Nous avons déjà parlé de l'interdiction d'augmenter le *tonnage utile* total, à laquelle se ramènent les 1° et 2° de l'Art. 138, et qui confirme la jurisprudence intervenue antérieurement (3).

(1) Alors que l'art. 60 du décret du 13-7-35 assimilait à un service nouveau la circulation d'un camion sans carte.

(2) Voir pages 117 et suivantes.

(3) Le tonnage utile à considérer est le poids maximum de chargement qui a été admis par le Service des Mines lors de la réception des véhicules et qui doit être indiqué sur des plaques apposées sur des véhicules (art. 27 Code de la Route). Avis constants du Ministre des Travaux Publics.

La possibilité de remplacer un véhicule par plusieurs véhicules de moindre tonnage, sans augmentation de la charge utile totale, est main-

Et c'est toujours, comme nous l'avons dit pour la période provisoire, le tonnage « effectivement utilisé » avant le 21-4-34 qui entre en ligne de compte puisque ce sont les camions recensés en application des règles du décret du 13-7-35 qui recevront les cartes de petite ou de grande distance.

Par contre, on ne peut maintenir l'obligation, pour un transporteur, de conserver la même répartition de son parc entre les zones d'action, étant donné le caractère limitatif de la liste de l'Art. 138.

En ce qui concerne le remplacement des chevaux par des automobiles, c'est toujours l'avis du 20 mai 1937 du Comité de Coordination qui servira de règle, en l'absence de toute précision dans les nouveaux textes .

Pour étudier les éléments caractéristiques des services « marchandises » autres que le tonnage utile, il nous faut distinguer les *transports à petite distance* des transports à grande distance. Pour les premiers, en effet, le contingentement ne porte plus que sur le tonnage utile, étant entendu que ces transports doivent respecter la définition de la petite distance. La nature des marchandises, les relations ou zones sont libres, sous les réserves déjà indiquées (pas de concurrence nouvelle au chemin de fer qui a en outre la préférence pour les transports massifs). Et en ce qui concerne les zones restreintes à reporter sur les cartes, il s'agit seulement de zones et relations (Art. 69 du code réglementaire) et par suite les indications des cartes provisoires concernant la nature des marchandises ou la catégorie de trafic doivent être abandonnées.

Tout ce qui suit concerne donc les *transports à grande distance*, les seuls pour lesquels le contingentement complet subsiste

tenue, l'inverse n'étant pas possible sans autorisation spéciale du C. T. D.

Il faut remarquer que les dispositions les plus récentes tendent à substituer à la notion de tonnage utile celle de *poids total maximum en ordre de marche* : pour la limitation des véhicules affectés au camionnage rural, pour le contingentement des camions loués, pour le contingentement des camions privés, pour l'assiette des taxes spéciales des transports publics.

(1) : le paragraphe 3° de l'Art. 138 ne peut donc s'appliquer qu'à eux (bien qu'il ne le précise pas).

En ce qui concerne la *nature des marchandises transportées*, nous avons vu que le Comité de Coordination avait voulu l'introduire comme élément de contingentement provisoire des transports à la demande : l'Art. 25 du code législatif et l'Art. 138 du code réglementaire régularisent, pour tous les transports à grande distance, ce qu'avait prévu le Comité de Coordination pour les transports à la demande.

De même, se trouve confirmée l'interdiction de changer les *catégories* de trafic définies antérieurement par l'Art. 8 du décret du 17-7-35 et aujourd'hui par l'Art. 74 du code réglementaire : dans ce cas de service nouveau rentre d'ailleurs le 4° de l'Art. 138 (transformation d'un service à la demande en service régulier).

En ce qui concerne les caractéristiques des *services réguliers* (*itinéraire, fréquence*), ce que nous avons dit à propos du contingentement provisoire reste aujourd'hui valable pour les grandes distances : sur les cartes de grande distance doivent être portés ces éléments caractéristiques et la modification de l'un d'eux constitue certainement un service nouveau.

De même ce que nous avons dit, lors de l'examen du contingentement provisoire, au sujet de l'intervention de l'élément « *fréquence* » dans la détermination de l'activité autorisée aux *services occasionnels* est encore vrai pour le contingentement définitif des transports à grande distance (2). Nous examinerons plus loin la question des transports exceptionnels. D'autre part, l'Art. 35 du code législatif et l'Art. 76 du code réglementaire introduisent, pour tous les services à grande distance un élément nouveau de contingentement commandé par la « *fréquence* » des voyages ou plus exactement par le « *rendement* » des véhicules : *le tonnage kilométrique*.

(1) En mettant à part les services de déménagement qui n'ont plus qu'un contingentement de tonnage utile, comme nous l'avons déjà vu.

(2) Et également, bien entendu, pour les zones restreintes indiquées sur les cartes de petite distance, zones qui sont celles des cartes provisoires.

Toute modification de carte à grande distance, de même que toute modification du nombre de transports exceptionnels autorisés, sont désormais subordonnés à l'adhésion du transporteur à un groupement professionnel, à l'acceptation par ce groupement et par le chemin de fer de la modification demandée, « *et à l'engagement pris par le transporteur de limiter son activité globale à grande distance au nombre annuel de tonnes-kms de charge utile* correspondant à son activité normale, telle qu'elle ressortira de l'examen des résultats obtenus au cours des deux années précédant la demande de modification de carte ». Ce contingent de tonnes-kms, que l'entreprise sera libre de répartir comme elle l'entendra entre ses véhicules et ses relations autorisées, sera indiqué sur une *autorisation spéciale* (1) : si l'entreprise le dépasse au cours d'une année, elle devra verser une redevance au chemin de fer pour les tonnes-kms supplémentaires. Inversement, si une entreprise n'épuise pas son contingent annuel, elle pourra bénéficier l'année suivante d'un contingent supplémentaire (2).

Le contingentement devient ainsi extrêmement strict : mais par crainte des difficultés d'application que pourra rencontrer ce contingentement des tonnes-kms, on a jugé plus prudent de ne l'introduire que pour l'avenir, à l'occasion des modifications d'activité, ce qui en assurera une application progressive.

D'autre part, la possibilité de limiter à des *zones et relations* les transports occasionnels de marchandises, qui avait été admise par la jurisprudence dans les très importantes décisions que nous avons citées lors de notre examen du contingentement provisoire, se trouve définitivement confirmée par les termes formels des Art. 25 du code législatif, 75 § 4 et 138 3° du code réglementaire.

En étudiant, lors de l'étude du contingentement provisoire,

(1) Pour un transporteur soumis au contingentement des tonnes-kms, l'exécution de transport en sus de son contingentement constitue bien un « service nouveau », mais d'une nature assez particulière, la pénalisation prenant la forme d'une redevance au chemin de fer.

(2) Ces dispositions sont la transposition à la coordination rail-route de règles appliquées pour la coordination rail-eau.

la question des *transports exceptionnels* que l'entreprise avait pu effectuer avant le 21-4-34 sur des relations non reprises à la carte provisoire, nous avons vu que la solution adoptée par le Comité de Coordination (1), avait eu pour résultat d'annuler presque entièrement les résultats du contingentement des transports à la demande en zones et relations.

Le code réglementaire du 12-1-39 a très heureusement rétabli la situation. La solution théoriquement la meilleure aurait été de limiter les transports exceptionnels aux relations et au nombre qui les caractérisaient avant le 21-4-34. Le code réglementaire adopta un système moins strict théoriquement, mais cependant satisfaisant, car de contrôle beaucoup plus facile : seul est contingenté le nombre total de transports exceptionnels qui doit être « égal au nombre de voyages ne rentrant pas dans le « cadre du libellé des cartes, qui auront été effectués par ces « véhicules pendans l'année de référence ». Et chaque transporteur devra signaler tout transport exceptionnel au C.T.D. *avant* le départ du véhicule (et non plus « au départ »), un double de cet avis devant accompagner le véhicule. Ces prescriptions interviennent à temps pour redresser une situation bien compromise.

Nous avons eu de multiples occasions de souligner que le contingentement provisoire ou définitif était basé sur l'activité antérieure au 21-4-34. Nous avons vu suivant quelles règles précises cette activité devait être désormais limitée. Mais il se pose également quelques questions relatives à l'« antériorité », par rapport au 21-4-34 de ladite activité :

A. — *Sous quelles conditions une activité peut-elle être considérée comme antérieure au 21-4-34 ?*

1) Faut-il qu'un service ait été *déclaré* par application de l'Art. 34 du code de la route et par application de l'Art. 6 du

(1) Circulaire du 29-11-35.

décret du 19-4-34 pour qu'il soit considéré comme antérieur au 21-4-34 ?

Le Ministre des Travaux Publics avait donné à ce sujet des directives dans sa circulaire aux Préfets du 25-9-34 : le défaut de la déclaration prévue par l'Art. 34 du Code de la route (1) ou de la déclaration prévue par l'Art. 6 du décret-loi du 19-4-34 ne doit pas entraîner l'interdiction d'exploitation à condition que le service ait effectivement fonctionné avant le 21-4-34 (2).

Ces instructions, consistant à ne pas lier la question de déclaration et celle de création de service étaient raisonnables. Et l'on peut considérer que l'Art. 12 du décret du 13-7-35 les a confirmées, en ce qui concerne les transports de marchandises, puisque cet article prévoit que les entreprises n'ayant pas fait la déclaration prévue par le décret-loi de 1934 devront justifier leur consistance avant le 21-4-34 : cette disposition a évidemment pour but l'application de l'Art. 14 du même décret qui précise que le recensement s'applique à l'activité existant au 21-4-34. C'est donc à tort que certains tribunaux n'ont pas fait de distinction entre « service non déclaré » et « service nouveau » (3).

En ce qui concerne la nouvelle déclaration que les transporteurs « marchandises » ont dû faire par application du décret du 13-7-35 (Art. 11), il faut encore admettre que si le défaut de déclaration est punissable, il n'est pas possible d'assimiler un service « non déclaré » à un service « nouveau » (4).

Même observation enfin, en ce qui concerne la déclaration

(1) Pour les services de voyageurs.

(2) Voir également réponse du Ministre à M. LEGUE, question N° 9635 du 31-8-34, *J. O.* du 7-11-34.

(3) Voir notamment : Cour d'Amiens, 6-4-36, JONGLEUX ; Cour d'Amiens, 6-4-36, JONGLEUX ; Cour d'Amiens, 7-4-36, LEFEBVRE ; Cour de Poitiers, 16-7-36, LEFOULON.

De même, la Cour de Montpellier dans son arrêt LAPORTE du 27-1-37 accorda à la déclaration un rôle trop important.

(4) La date limite de réception de cette déclaration a été successivement reportée jusqu'au 1^{er} mai 1936 par le Comité de Coordination. Mais le Ministre a estimé que les déclarations tardives devaient toujours être examinées (lettres au Préfet de la Seine du 5-6-36 et au Préfet du Bas-Rhin du 25-5-36)

que les propriétaires de taxis collectifs ont dû faire par application de l'Art. 47 du code réglementaire du 12-1-39 (1).

2) Le service doit-il avoir fonctionné effectivement avant le 21-4-34 pour n'être pas « nouveau » ou suffit-il que certaines mesures préparatoires aient été exécutées : déclaration par application du code de la route ou du décret du 19-4-34, commande de matériel, affichage d'horaires, etc... ?

On retrouve ici la question de déclaration mais il ne s'agit plus de savoir si la déclaration est une condition *nécessaire* mais bien de savoir si elle est une condition *suffisante* pour qu'un service soit autorisé.

La réponse nous paraît évidemment négative : un entrepreneur ne saurait se prévaloir, ni de la déclaration prévue par le Code de la route (pour les services voyageurs), ni de celle prévue par le décret-loi du 19-4-34, pour créer un service de transports publics.

C'est donc à tort, croyons-nous, que certains Tribunaux n'ont considéré que les termes de la déclaration pour voir si certains transports étaient ou non autorisés. La déclaration peut être un élément d'information pour le Tribunal qui se préoccupe de déterminer la consistance réelle du service avant le 21-4-34, mais elle ne peut être la « charte permettant à l'entrepreneur « d'exercer son industrie dans l'étendue du territoire indiqué » (2).

Il faut du reste remarquer que si l'on admettait cette thèse pour les déclarations qui portent sans aucune précision « toutes marchandises, toutes distances », déclarations qui furent très fréquentes, beaucoup de transporteurs ne seraient pas limités à des zones d'action ce qui est contraire à la jurisprudence la plus générale. Et ce serait une prime accordée aux déclarations

(1) Cet article prévoit que l'absence de déclaration entraînera le refus de l'autorisation. Mais il sera difficile de refuser les déclarations tardives.

(2) Ce sont les termes d'un jugement du Trib. Corr. de Vire, 8-5-36, CHATEL. Voir dans le même sens Cour de Douai, 11-1-36, VERPRAETE.

inexactes. Aussi dans son ensemble la jurisprudence n'a pas admis la validité de telles déclarations (1).

Dans son arrêt Zuchinetti du 19-2-37 la Cour de Cassation, en termes excellents, a très nettement tranché la question ; la déclaration faite par application du décret du 19 avril 1934 n'est qu'un « inventaire » des moyens de transports, elle est « sans portée sur le droit d'exploitation », lequel résulte « du fait » qu'au moment de la promulgation du décret du 19-4-34 la « ligne était effectivement desservie par celui qui demande à « en poursuivre l'exploitation » (2).

Il faut donc, en dehors des déclarations, au moins un *commencement d'exécution* : il est certain que la mise en marche quelques jours avant le décret peut être suffisante par la raison qu'un transport isolé constitue une création de service comme nous l'avons vu. Il peut même suffire, d'après le décret du 25-2-35, Art. 21 (voyageurs) et celui du 13-7-35, Art. 15 (marchandises), qu'il y ait eu en vue de l'exécution du service un *engagement de dépenses* (3), par exemple une commande ferme de matériel. Par contre, pour les services marchandises, les Comités Techniques Départementaux peuvent éliminer les véhicules qui, en service avant le décret du 19-4-34, n'ont fait qu'accidentellement des transports publics et exclure ainsi du recensement les non-professionnels (4).

D'autre part, les directives ministérielles ont exigé, dans le cas de ces services qui n'ont pas fonctionné effectivement avant le décret, mais qui ont donné lieu à un engagement de dépenses, qu'ils aient été déclarés en vertu de l'Art. 6 du décret-loi du 19-4-34 : pour les services voyageurs, la déclaration de l'Art. 34 du code de la route est même suffisante (5). La déclaration pa-

(1) Voir page 137.

(2) Voir les arrêts VERSAPUECH du 19-11-37 et JAURE du 29-12-37 dont nous avons déjà critiqué la rédaction.

(3) Engagement « notable » dit le décret du 13-7-35

(4) Voir page 116, renvoi 2.

(5) Voir réponse du Ministre à M. CHICHERY. Question N° 11609 du 7-2-35, J. O. du 8-3-35 et à M. GALLET. Question N° 8530 du 18-5-34, J. O. du 1-6-34.

rait, en effet, indispensable dans ce cas pour prouver l'intention d'exploiter le service public : ne pas l'exiger aurait permis de nombreux abus (1).

En dehors du commencement effectif d'exécution ou de l'engagement de dépenses, d'autres mesures préparatoires peuvent-elles être considérées comme suffisantes ?

Nous ne le pensons pas, la notion d'engagement de dépenses est déjà très libérale : il est impossible d'aller plus loin et de considérer, par exemple, que l'impression de documents (horaires par exemple) avant le décret-loi du 19-4-34, ou la seule intention d'exploiter, soient suffisantes (2).

De même, il nous paraît excessif d'admettre, comme l'a fait le Comité de Coordination (3) que les pourparlers d'un transporteur avec le Réseau de l'Etat, qui avaient abouti avec le décret-loi du 19-4-34 à la création d'un prix réduit au tarif P. V. 100, puissent être considérés comme un commencement d'exécution.

B. — D'autre part, sur quelle période de référence faut-il se baser pour déterminer l'activité de l'entreprise ?

Les textes emploient tantôt l'expression « activité au 21-4-34 », tantôt l'expression « activité antérieure au 21-4-34 ».

Pratiquement, pour les services réguliers (cas intéressant surtout les transports de voyageurs), on s'est basé sur la situation au 21-4-34. Pour les services occasionnels (cas intéressant surtout les transports de marchandises), on s'est généralement basé sur l'activité moyenne de l'entrepreneur pendant les *douze mois précédant le 21-4-34*.

Dans le cas de services qui n'ont eu qu'un commencement d'exécution ou n'ont donné lieu qu'à un engagement de dépenses avant le 21-4-34, il a été généralement possible, pour les services de voyageurs, de déterminer à quelle activité correspondait cet engagement de dépenses ou ce commencement d'exécution. Pour les services de marchandises, on s'est basé,

(1) Voir décision du Comité de Coordination du 7-2-35, affaire STOKLIN.

(2) Voir l'affaire TEULADE-CABANES, Trib. Corr. de Rouen, 19-4-35.

(3) Avis N° 366 du 15-10-37.

d'après les instructions du Comité de Coordination (1), sur la période s'écoulant entre la date de mise en service des véhicules et le 13-7-35.

Pour terminer notre étude de contingentement des transports publics, nous indiquerons comment ce contingentement, qui est, en principe, une cristallisation des transports publics, contient en lui-même des possibilités de déflation, et comment on a su profiter de ces possibilités.

Le contingentement envisagé comme déflation

Que les auteurs du décret-loi du 19-4-34 l'aient ou non voulu, l'idée de déflation est incluse dans celle de contingentement : les entreprises routières étant, en effet, limitées chacune à une activité déterminée en tonnage utile, en relations desservies, etc..., une diminution accidentelle de l'une d'elles (disparition de clientèle, faillite de l'entreprise sans rachat subséquent, etc...) ne peut souvent pas profiter aux autres entreprises, ce qui entraîne donc une contraction de volume total des transports assurés par la route. Tant qu'un contingentement rigide est maintenu, le volume total des transports routiers doit donc peu à peu décroître, non pas forcément en valeur absolue (car un développement général des échanges profiterait à la route comme au fer), mais en valeur relative par rapport au volume des transports ferroviaires. Cela devra être particulièrement vrai pour les grandes distances lorsque le contingentement de tonnes kilométrique aura été réalisé (2).

Nous allons étudier dans quelle mesure on a su profiter de cette évolution normale du contingentement.

Nous indiquerons d'abord plusieurs moyens, a priori très critiquables, de réaliser la déflation des transports routiers : l'in-

(1) Instruction au C.T.D. du 6 mai 1936.

(2) Voir page 153.

tensification de la concurrence faite aux services routiers contingentés par les services ferroviaires non contingentés, le rachat de certains services routiers dans les conditions prévues à l'art. 38 du décret-loi de codification, l'abandon du principe des ententes et des compensations équitables pour la réalisation de la coordination. En fait, le premier moyen ne fut guère utilisé et nous restons très sceptiques sur l'application pratique des deuxième et troisième.

1° Augmentation de la concurrence faite à la route par les services ferroviaires non contingentés.

Une intensification des services ferroviaires qui ne sont pas soumis au contingentement (1) pourrait, dans certains cas, forcer les entreprises routières, ligotées par le contingentement, sinon à cesser leurs services, du moins à en diminuer le nombre, ce qui permettrait de leur opposer ultérieurement la règle des interruptions de service (2).

Nous pensons qu'un tel procédé doit être rejeté. Comme nous l'indiquons plus loin, toute la coordination du rail et de la route doit reposer sur le principe des ententes entre transporteurs et sur le principe de l'attribution de compensations équitables aux entreprises supprimant leurs services, ces principes n'étant que la conséquence des droits de propriété commerciale des entreprises. Une déflation des transports routiers réalisée par intensification des concurrences ferroviaires serait contraire à ces principes. En fait, si les auteurs du décret-loi du 19-4-34 n'ont pas voulu, dans leur interdiction de services nouveaux, viser le Chemin de fer, il n'en reste pas moins que la procédure qu'ils ont instituée nécessitait une sorte de trêve de la concurrence pour permettre la préparation des ententes.

Depuis 1934, plusieurs années se sont écoulées avant que les ententes « voyageurs » puissent être réalisées, et aucune des en-

(1) Voir pages 82 et suivantes.

(2) Voir page 171.

tentes « marchandises » n'a encore vu le jour. Pendant une aussi longue attente, il ne faut pas s'étonner que les deux concurrents, faisant preuve de nervosité, aient quelque peu bataillé. Sous une forme atténuée, *la lutte tarifaire* a, en effet, continué, et surtout pour les services de marchandises : les transporteurs routiers protestèrent contre les baisses de tarifs que les Réseaux faisaient homologuer par le Ministre des Travaux Publics (lequel en assumait donc la responsabilité), mais les Réseaux répondirent qu'il n'y avait là que des répliques à des abaissements de tarifs (qui, pour n'être pas rendus publics comme les mesures tarifaires des Réseaux n'en étaient pas moins réels) pratiqués par certains transporteurs dans le but de modifier les positions acquises au 21-4-34. Une sorte de trêve intervint heureusement au début de 1936 : les Réseaux acceptèrent de consulter un Comité d'Etudes désigné par les transporteurs routiers avant de proposer des mesures tarifaires à l'homologation du Ministre. Nous croyons que le respect d'une telle trêve est nécessaire pour mener à bien l'œuvre de coordination. Du reste, la création récente d'une Commission chargée de procéder, pour les transports à grande distance, à certains ajustements tarifaires (1), de même que l'institution pour les mêmes transports des règles de « parité » tarifaire (2) impliquent nécessairement l'idée de trêve.

En dehors de la lutte tarifaire, signalons la concurrence nouvelle subie ces dernières années par certains transporteurs routiers de voyageurs du fait de la substitution d'automotrices aux trains sur certaines lignes de chemins de fer : toutefois, l'augmentation du nombre de navettes de chemin de fer n'a guère été pratiquée que vis-à-vis des transporteurs que se sont refusés systématiquement à accepter les ententes de coordination préparées par les C.T.D. (3). Et, dans l'ensemble, la politique

(1) Art. 31 du décret du 12-10-38 remplacé par l'art. 99 du code réglementaire.

(2) Art. 77 à 79 du code réglementaire.

(3) C'est le cas de l'affaire FINAND/Chemin de fer du Nord. Cassation 27-4-38

d'économie suivie par le Chemin de fer et particulièrement intensifiée depuis 1938 a amené une réduction des services ferroviaires par rapport à la situation au 21-4-34. Indiquons enfin que, dans l'avenir, si des modifications apportées par le Chemin de fer à sa propre exploitation entraînent pour une entreprise routière des conséquences telles que l'exploitation de cette entreprise n'est plus *viable*, des dispositions sont prévues pour remédier à cet état de choses (Art. 26, § 13 du code réglementaire) : modification des conditions d'exploitation des deux concurrents (fréquence, horaires), compensations aux transporteurs routiers sous forme de services d'échange, contribution du chemin de fer aux dépenses des services routiers, dérogations aux règles de parité tarifaire en faveur des services routiers. Nous verrons que cette garantie essentielle de « pouvoir vivre » a été prévue également dans l'application des règles de parité tarifaire (1).

2° Rachat de services routiers dans les conditions prévues à l'art. 38 du code législatif.

Il aurait été parfaitement normal que pour réaliser plus facilement la coordination, on procédât au rachat de certaines entreprises routières dont les services concurrents du fer n'auraient pu être transformés en services non concurrents. Ce rachat aurait pu être effectué au moyen d'une procédure amiable ou même, étant donné les raisons d'intérêt public qui le motivaient, au moyen d'une procédure de contrainte à condition que l'entreprise reçoive une indemnité égale à la valeur du fonds de commerce exproprié.

Mais les dispositions de l'art. 20 du décret-loi du 31-8-37, reproduites dans l'art. 38 du code législatif, sont toutes différentes : lorsqu'un service routier aura dû être supprimé sans qu'il ait été possible d'accorder à l'entreprise de compensation, on pourra racheter le « matériel de l'entreprise pour une somme

(1) Voir page 186.

au plus égale à la part non amortie de son prix d'acquisition » « et dans les mêmes conditions, les installations reconnues nécessaires à l'exploitation et dont le propriétaire justifierait ne plus avoir l'emploi » (1). Ces dispositions ont manifestement un caractère limitatif : l'entreprise n'a donc droit à aucune autre indemnisation pour les éléments incorporels du fonds de commerce qui se trouveront ainsi expropriés (2).

Nous considérons que l'application de telles dispositions constituerait un moyen illégal de réaliser la déflation des transports routiers. Nous avons déjà indiqué (3) en effet que les lois, et a fortiori les décrets-lois, devaient respecter certains principes permanents de notre droit dont le plus important est sans doute le respect du droit de propriété. Certes le droit de propriété n'est pas absolu et peut subir certaines *limitations* dans l'intérêt général, comme il résulte de la rédaction même de l'art. 544 du Code Civil, mais il ne peut être *détruit*. Toute expropriation du fait de l'Etat doit donc entraîner une indemnisation, comme le précise d'ailleurs l'art. 545 du Code Civil.

Or, sauf quelques opinions isolées (4) tous les auteurs considèrent aujourd'hui que le fonds de commerce d'une entreprise constitue une « universalité » pouvant être l'objet de contrats et actes juridiques (chaque élément de cette universalité pouvant cependant être l'objet d'actes distincts) et admettent que l'entreprise a un véritable droit de propriété (propriété « commerciale ») sur ce fonds (5) : le législateur a d'ailleurs réglementé la vente et le nantissement des fonds de commerce (loi du 17 mars 1909). Parmi les éléments de ce fonds, les éléments incor-

(1) Le paiement de l'indemnité de reprise est à la charge de l'entreprise ou des entreprises appelées à bénéficier de la suppression du service.

(2) De la même façon le code législatif prévoit à l'art. 42, page 3, que si l'autorisation donnée pour 10 ans à un transporteur n'est pas renouvelée, le matériel et les installations du transporteur lui seront repris dans les conditions prévues à l'art. 38. Cette disposition est moins choquante étant donné le délai de 10 ans donné au transporteur.

(3) Voir page 31.

(4) Voir PAPP : *La nature juridique des fonds de commerce*, thèse, Paris, 1935.

(5) Voir A. COHEN : *Traité théorique et pratique des fonds de commerce* ; A. BUISSON : *Le Statut légal du fonds de commerce*.

corporels (par exemple la clientèle) ne sont pas moins importants que les éléments corporels (matériel, installations). Et pour les entreprises routières de transport public, les éléments incorporels se trouvent représentés, matérialisés par les « autorisations » que l'entreprise doit posséder pour pouvoir exercer son commerce (1).

Les dispositions de l'Art. 20 du décret-loi du 31-8-37 aboutissaient à une expropriation sans indemnisation des éléments incorporels de l'entreprise. Il est extraordinaire qu'après les protestations véhémentes et parfaitement justifiées des transporteurs routiers, les Pouvoirs Publics aient cependant maintenu les mêmes dispositions dans l'Art. 38 du code législatif, alors que ce même texte confirme le droit de propriété des entreprises sur les éléments incorporels de leur fonds en réglementant le transfert de l'autorisation et de « la partie de fonds de commerce qu'elle matérialise ». (Art. 37).

Il était certes nécessaire de prévoir, pour faire aboutir la coordination, des mesures d'autorité, comportant même une certaine pénalisation vis-à-vis d'entreprises se refusant à accepter les plans de transports arrêtés suivant la procédure légale (C.T.D., Conseil Supérieur des Transports, Ministre) ; cette procédure donne en effet suffisamment de garantie aux entreprises pour justifier l'application forcée des plans de transports. Mais les mesures nécessaires sont prévues aux art. 15 (voyageurs) et 31 (marchandises). Les dispositions de l'art. 38 ne sont donc même pas utiles comme sanctions vis-à-vis d'entreprises qui s'opposeraient à la réalisation de la coordination.

Il faut souhaiter l'abrogation de ces dispositions qui ne sont d'ailleurs prévues qu'« à titre exceptionnel ». A défaut de leur abrogation, espérons qu'elles resteront inappliquées, ce qui est d'ailleurs vraisemblable. Si les décrets-lois prévoient des mesures spoliatrices à l'égard des transporteurs routiers, nous ne pensons pas qu'il soit obligatoire d'en faire usage et nous croyons qu'il reste possible de racheter une exploitation suivant

(1) Comme nous l'indiquons plus loin, les autorisations sont cessibles.

le droit commun, c'est-à-dire, au prix d'une indemnisation équitable (1).

3° Abandon du principe des ententes et des compensations équitables pour la réalisation de la coordination.

La déflation des transports routiers serait vite obtenue si l'on poursuivait la coordination par voie d'autorité sans se préoccuper d'accorder des compensations « équitables » aux entreprises dont les services seraient supprimés. Nous avons vu que le rachat dans les conditions prévues par l'Art. 38 du code législatif ne constituait pas une indemnisation équitable de l'entreprise. Tout ce que nous avons dit plus haut pour condamner les dispositions de l'Art. 38 est également vrai vis-à-vis d'autres dispositions réglementaires qui tendraient, d'une façon moins directe, à restreindre d'autorité l'activité des entreprises routières par rapport à celle qu'elles exerçaient avant le 21-4-34 et donc à les exproprier partiellement, sans leur accorder d'indemnisation.

La première réglementation, celle du décret-loi du 19-4-34 et des décrets des 25-2-35 et 13-7-35, n'envisageait la réalisation de la coordination que par voie d'ententes (2) et prévoyait explicitement, pour les entreprises dont les services étaient modifiés ou supprimés, une compensation équitable tenant compte du chiffre d'affaires, de l'utilisation des véhicules, etc... et autres éléments caractéristiques des services considérés (3).

Le décret-loi du 31-8-37 et son règlement d'application du

(1) On peut, en effet, interpréter les dispositions de l'art. 38 comme instituant, pour les organismes de coordination, une *possibilité* qu'ils ne sont pas forcés d'utiliser, si par exemple les entreprises intéressées par le rachat acceptent le principe d'une indemnisation équitable.

(2) Ces ententes devaient être préparées par les Comités Techniques Départementaux et le Comité de Coordination avant d'être rendues exécutoires par le Ministre. Du fait de cette procédure, une entente acceptée par la majorité des transporteurs devait s'imposer à la minorité. C'était à l'époque une mesure assez nouvelle. Elle était nécessaire pour faire aboutir la coordination.

(3) Voir art. 13 et 22 du décret du 25-2-35 (voyageurs) et les art. 28, 36 et 46 du décret du 13-7-35 (marchandises).

25-2-38, marquèrent une évolution vers les méthodes d'autorité. On ne parle plus d' « ententes », mais de « plans d'organisation », et les C.T.D., comme le Conseil Supérieur des Transports, ne délibèrent plus à l'unanimité, mais à la majorité. D'autre part, les transporteurs de marchandises qui refusent d'adhérer aux « plans d'organisation » proposés par le Conseil Supérieur des Transports perdent le droit de renouveler leur matériel et doivent arrêter leurs services dans un certain délai. Ces dispositions n'étaient pas mauvaises car elles avaient pour but de faciliter l'aboutissement des plans de coordination ; du reste le principe des compensations équitables restait toujours en vigueur pour les transporteurs de voyageurs vis-à-vis desquels un grand nombre de précautions étaient même prises (1), et pour les transports de marchandises, la procédure prévue avec ses échelons successifs de délibération, donnait normalement aux entreprises des garanties que l'on pouvait juger suffisantes. On pouvait, par contre, regretter d'une part les dispositions sur le rachat des entreprises (que nous avons déjà vivement critiqué), d'autre part, la mauvaise rédaction du décret-loi du 31-8-37 : les « autorisations » dont il prévoyait la délivrance paraissaient pouvoir être arbitraires, alors qu'il n'était certainement pas dans l'esprit des auteurs du décret-loi de faire litière des droits acquis au 21-4-34.

Les textes de codification (2) accentuent encore l'évolution vers une coordination d'autorité. Il est vrai que, réparant la mauvaise rédaction du décret-loi du 31-8-37, ils rappellent à plusieurs reprises que les transporteurs restent en principe contingents sur la base de leur activité au 21-4-34. Et on ne peut s'étonner qu'ils conservent, vis-à-vis des transporteurs de marchandises qui n'acceptent pas les plans d'organisation ayant reçu l'approbation du Conseil Supérieur des Transports, la

(1) Voir l'Art. 19 du décret du 25-2-38.

(2) Nous ne parlerons pas des décrets du 12-10-38 qui eurent une courte existence et dont la plupart des dispositions furent reprises par les textes de codification à l'exception cependant de celles qui supprimaient toute possibilité de compensation aux transporteurs « voyageurs » lésés par l'application des clauses tarifaires. (Voir page 186).

sanction instituée par le décret-loi du 31-8-37 (le code réglementaire fixe à deux ans le délai dans lequel les services doivent être arrêtés) et qu'ils prévoient, vis-à-vis des entreprises « voyageurs » qui se placent dans le même cas, une sanction analogue (ces entreprises perdent le droit d'exploiter les services créés ou supprimés par le plan). Mais s'ils maintiennent, pour l'élaboration des plans voyageurs, la procédure du décret-loi du 31-8-37, ils prévoient, pour les transports de marchandises à grande distance, une procédure de coordination plus autoritaire que celle antérieurement en vigueur ; c'est désormais le Ministre qui est chargé de rechercher les bases de la nouvelle organisation et de statuer, après avis du Conseil Supérieur des Transports, sur les propositions qui peuvent lui être faites de concert ou *séparément* par les chemins de fer ou par les groupements professionnels routiers. Et si les règles tarifaires imposées aux transports de marchandises à grande distance ne lèseront pas en fait les entreprises (1), elles marquent cependant l'intention des Pouvoirs Publics de répartir le trafic par voie d'autorité et donc d'abandonner le principe des compensations équitables.

Dans le même ordre d'idées, les textes de codification diminuent les garanties accordées aux transporteurs « voyageurs » pour la compensation des préjudices que les clauses tarifaires peuvent leur occasionner.

Enfin, ils maintiennent les dispositions sur le rachat des entreprises, et prévoient des dispositions analogues dans le cas où une entreprise ne se verrait pas renouveler l'autorisation qui lui est accordée pour 10 ans.

Nous ne pensons pas cependant que, dans la pratique, la coordination puisse négliger les droits de propriété commerciale des entreprises et nous croyons que l'on sera obligé de conserver, quelles que soient les dispositions réglementaires actuelles ou à venir, le principe de compensations équitables sous forme d'activités équivalentes à celles qu'il aura fallu supprimer ou sous forme d'indemnisation en espèces tenant compte

(1) Voir pages 187 et suivantes.

de tous les éléments corporels et incorporels des fonds de commerces expropriés.

Si l'autorité est nécessaire en matière de coordination, il est souhaitable qu'elle s'exerce à faire aboutir rapidement les ententes ou les plans de transports que doivent préparer les organismes compétents, à imposer, s'il le faut, aux entreprises récalcitrantes, les dispositions reconnues équitables par ces organismes, mais non à diminuer ou même à éliminer, par des moyens plus ou moins détournés (1), les entreprises dont l'activité est jugée gênante, sans respecter leurs droits de propriété commerciale.

Nous étudierons maintenant les seuls moyens qui, en dehors des ententes de coordination, pouvaient être normalement utilisés pour hâter l'évolution du contingentement des transports publics routiers vers une déflation du volume général de ces transports : la réglementation de la cession de fonds de commerce et celle des interruptions de services.

1°) Réglementation de la cession des fonds de commerce des transporteurs routiers

Le moyen le plus sûr de faire évoluer le contingentement vers une déflation rapide des transports routiers aurait été d'interdire la cession des fonds de commerce des transporteurs ou tout au moins de n'autoriser cette cession que sous réserve d'une transformation de l'activité de l'entreprise en transports non concurrents du fer. On n'a pas voulu aller aussi loin. L'interdiction de vendre en toute liberté le fonds de commerce de l'entreprise aurait été, en effet, une atteinte extrêmement grave au droit de propriété commerciale et non plus une réglementation de ce droit : il valait mieux ne pas s'engager dans cette voie, d'autant plus qu'une telle interdiction aurait été très facilement tournée.

La cession des fonds de commerce de transports publics, en

(1) Voir également page 249.

totalité ou en partie, est donc licite. Et les « autorisations » qui matérialisent les éléments incorporels de ces fonds doivent pouvoir également être cédées. Mais de telles cessions sont soumises à un certain nombre de conditions destinées à éviter une augmentation d'activité et même à réaliser une déflation. C'est ainsi qu'*avant* la délivrance des autorisations prévues par les textes de codification, les cessions de services publics de voyageurs s'effectuaient sans difficulté (1), et de même les cartes provisoires de transport de marchandises qui matérialisaient une partie du fonds de commerce pouvaient être vendues en même temps que cette partie de fonds de commerce (2). La vente d'une carte provisoire n'entraînait pas forcément la cession du véhicule pour lequel la carte avait été délivrée, ce véhicule pouvant être remplacé par un véhicule similaire (3), mais dans ce cas, le premier véhicule perdait évidemment tous droits à la délivrance d'une carte (4). Le commerce des cartes provisoires fut d'ailleurs assez actif.

Après la délivrance des autorisations, le code législatif (art. 37) pose le principe que les autorisations (5) peuvent être transmises et le code réglementaire (art. 142 à 147) précise les conditions de ces transmissions. C'est ainsi que les cessions d'autorisation « ne doivent, en aucun cas, entraîner une modification de l'activité du matériel », sous réserve cependant des dispositions prévoyant une modification de l'activité des transporteurs de marchandises à grande distance (à l'occasion de laquelle est

(1) Voir circulaire du 29-6-35 du Ministre des Travaux Publics. La cession après faillite ou liquidation judiciaire était soumise à certaines restrictions, mais ces restrictions se rattachaient aux règles d'interruption de service que nous étudions plus loin.

(2) La vente de cette partie de fonds devait être prouvée par acte enregistré sous seing privé et notarié, cet acte devant être produit devant le C.T.D. dans les huit jours qui suivaient le contrat. (Circulaire ministérielle du 13-1-38). La production d'un tel acte pouvait évidemment être exigée par les C.T.D. dans le cas de cession d'entreprises de transport de voyageurs.

(3) Dans les conditions de l'art. 21 du décret du 13-7-35.

(4) Le Comité de Coordination considérait que la cession d'une partie de carte de transport ne pouvait être autorisée.

(5) Autorisations délivrées aux services voyageurs et aux taxis collectifs, carte de petite et de grande distances, cartes de location.

introduit le contingentement des tonnes kilométriques). D'autre part, si à la suite d'un remplacement de véhicules par des véhicules de tonnage inférieur, un reliquat de tonnage se trouve disponible, la part d'autorisation correspondant à ce reliquat ne peut être transmise à un tiers que dans le délai d'un mois à compter de la délivrance des nouvelles autorisations : en dehors de ce cas les *cessions partielles* d'autorisation sont interdites.

Le transfert d'une autorisation n'entraîne pas forcément la cession des véhicules. Mais elle doit être accompagnée de la cession directe de la partie du fonds de commerce que l'autorisation matérialise, cette cession devant être justifiée au C.T.D. par acte enregistré, sous seing privé et notarié. Le C.T.D. doit vérifier que les services du cédant n'ont pas été interrompus ; sinon il fixe la date à partir de laquelle les délais d'interruption commencent à courir et celle à laquelle ils seront écoulés : si, à cette dernière date le cessionnaire n'a pas repris une activité analogue à celle du vendeur et n'a pas satisfait aux obligations faites au transporteur public, toute reprise de service est alors interdite (art. 143). Ainsi disparaîtront les services peu viables (1).

Il est également prévu que, sauf dérogation exceptionnelle accordée par le Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil Supérieur des Transports, il devra s'écouler au moins un an entre deux cessions successives d'une même autorisation : nouvelle condition qui, combinée avec les règles des interruptions de services (voir notamment celles qui concernent les services réguliers de voyageurs), facilitera la disparition de services peu viables.

En dehors de la cession des autorisations, le code du 12-1-39 réglemente encore la location des cartes de transports publics qui est soumise à deux conditions : la location devra être d'au moins un an et le bénéficiaire devra se substituer complètement au bailleur dans ses droits et obligations pendant toute la durée du contrat.

(1) Voir ci-après la réglementation des interruptions de services.

2° Réglementation des interruptions de services

Qu'un service disparaisse de lui-même parce que le trafic qu'il assure n'est plus suffisant pour le faire vivre et parce que son utilité, pour la desserte des populations, n'est pas assez évidente pour justifier une subvention des collectivités, c'est évidemment la meilleure façon dont puisse se réaliser la déflation des transports à condition cependant que la reprise de ce service, après une certaine durée d'interruption, par le même exploitant ou par un nouvel exploitant ne soit pas un droit, mais soit considérée comme la création d'un service nouveau et donc soumise à une autorisation spéciale (1).

L'assimilation de la reprise d'un service interrompu à une création de service est donc parfaitement logique, si l'on élimine cependant les cas d'interruption pour cause de force majeure. Et les transporteurs ne peuvent demander de compensations pour des diminutions d'activités qui font partie des risques de la profession. Or, jusqu'au début de l'année 1938 aucun texte réglementaire n'avait traité cette question fort importante ; pour les services voyageurs, il n'y avait eu que la circulaire ministérielle du 29-6-35 complétée par celle du 20-10-37 et pour les marchandises aucune règle n'avait été fixée. Pendant une période de quatre ans par conséquent les C.T.D. ne purent profiter, pour les services de marchandises, de cette très intéressante possibilité de déflation et durent, pour les voyageurs, appliquer un texte irrégulier dans la forme, car le Ministre n'avait certainement pas le pouvoir de fixer par simple circulaire des règles qu'il était impossible de déduire des textes législatifs et réglementaires en vigueur et qui avaient des conséquences très graves pour les transporteurs routiers.

Au début de l'année 1938, le décret du 25 février vint fixer les règles concernant les interruptions des services voyageurs et, pour les interruptions des services marchandises parut la cir-

(1) Sur la distinction entre les « services nouveaux » et les activités « de droit » auxquelles peuvent prétendre les transporteurs, voir plus haut pages 117 et suivantes.

culaire ministérielle du 13 janvier qui, du point de vue de la légalité, soulevait les mêmes critiques que celle du 29-6-35 et qui rencontra du reste tant d'opposition de la part des transporteurs qu'elle ne fut, en fait, que rarement appliquée. Enfin, le code législatif, dans son article 36, et le code réglementaire, dans ses articles 140 (voyageurs) et 141 (marchandises) vinrent fixer les règles définitives : ces règles ont donc aujourd'hui la consécration de textes à valeur législative et réglementaire, et elles doivent s'appliquer sans difficulté.

La règle générale est fixée par l'article 36 du code législatif :
 « Est également considérée comme création de service nouveau
 « la reprise d'un service qui, depuis une époque quelconque
 « postérieure au 21-4-34, aurait été ou sera interrompu dans des
 « conditions qui sont fixées par décret ».

Pour étudier les modalités d'application, il faut distinguer les services de voyageurs et les services de marchandises (1).

A. — *Services de voyageurs*

La circulaire du Ministre des Travaux Publics en date du 29-6-35 avait prévu que si un service subissait une interruption, il fallait, en règle générale que cette interruption fut causée par un cas de force majeure et qu'elle fut de très faible durée (inférieure à 30 jours) pour que la reprise du service ne constituât pas une création de service. Le principe de l'assimilation à une création de service de la reprise d'un service interrompu pendant une certaine durée avait été approuvé par la jurisprudence et notamment par l'arrêt Zuchinetti, en date du 19-2-37, de la Cour de Cassation (2). Le même principe se trouve aujourd'hui confirmé par l'article 140 du code réglementaire qui, reprenant les termes de l'article 9 du décret du 25-2-38, fixe les nouvelles règles applicables aux interruptions de services voya-

(1) A noter, pour les affréteurs, les dispositions de l'art. 166 qui prévoient qu'une interruption de six mois, sans autorisation, entraîne le retrait de la licence, sauf cas de force majeure.

(2) Voir également, dans le même sens : Cour de Montpellier, 27-1-37, LAPORTE. L'arrêt ETCHEVERY 30-6-36, de la Cour de Pau est, par contre, tout à fait contestable.

geurs, règles plus libérales que celles de la circulaire ministérielle du 29-6-35 pour les services saisonniers et occasionnels. Est désormais considérée comme service nouveau « la reprise « d'un service interrompu quand l'interruption a duré, *sauf* « cas de force majeure, plus de trente jours pour les services réguliers, plus d'un an pour les services réguliers saisonniers « et pour les services occasionnels ». D'autre part, le texte précise qu'est également considéré comme service nouveau « l'accroissement de fréquence après le 1-12-37 d'un service réduit entre le 21-4-34 et le 1-12-37 ». Une telle disposition semble normaliser les accroissements de fréquence antérieurs au 1-12-37 d'un service réduit après le 21-4-34 puvu évidemment que la fréquence rétablie ne dépasse pas celle du 21-4-34. Elle ne peut s'expliquer que par le souci de limiter la rétroactivité d'une prescription assez sévère, mais néanmoins logique puisqu'il n'y a pas de différence, comme nous l'avons vu entre la mise en marche d'une navette nouvelle sur un service existant et la mise en marche d'un service nouveau. Aussi, pour l'avenir, et bien que le texte ait oublié de le dire, il est évident, croyons-nous, que l'interruption d'une *partie* des navettes d'un service régulier doit être assimilée à l'interruption d'un service (1)-(2).

Nous avons déjà indiqué que la réglementation des interruptions de services intervient dans le cas *des cessions de services* : il importe, en effet, de vérifier qu'après une cession le cessionnaire ne rétablira pas une activité que le cédant aura partiel-

(1) Le même texte précise que ne sont pas considérées comme interruptions les réductions de services réalisées par les entreprises routières soit en vertu d'un accord intervenu avec le Chemin de fer, sans contre-partie, soit en vertu d'un accord avec le C.T.D. lorsque celui-ci aura reconnu à l'entreprise des droits à un service d'échange : il faut considérer, en effet, que dans un cas comme dans l'autre le transporteur a réalisé, par anticipation, la suppression lui donnant droit à compensation.

(2) Comme exemples de cas de force majeure autorisant la reprise d'un service interrompu, citons les cas suivants, admis par le Comité de Coordination :

— arrêté préfectoral ordonnant l'interruption du service jusqu'à mise en état du véhicule (affaire CONFAIS, avis n° 7 du 22-4-37) ;

— arrêté municipal interdisant la circulation des autocars dans certaines artères (affaire ROUBER, avis N° 39 du 22-4-37).

lement abandonnée. Nous ne reviendrons pas sur les dispositions édictées à ce sujet par l'Art. 143 du code réglementaire (1).

B. — *Services de marchandises.*

Avant la circulaire ministérielle du 13-1-38, le Comité de Coordination avait indiqué à de nombreuses reprises qu'un service de marchandises interrompu pendant une longue période ne pouvait être repris ou qu'un véhicule ayant cessé d'être affecté aux transports publics de marchandises pendant longtemps ne pouvait être admis au recensement (2).

Mais aucune règle précise n'ayant été fixée les C.T.D. avaient eu, en fait, une très grande liberté d'appréciation et, généralement, ils ne s'étaient même pas préoccupés de vérifier s'il y avait ou non des interruptions de services. Ce n'était donc que très exceptionnellement que des reprises de services interrompus avaient pu être interdites.

La jurisprudence, cependant, avait eu l'occasion d'assimiler à la création de service la reprise d'un service interrompu : nous avons déjà mentionné l'arrêt Zuchinetti de la Cour de Cassation, dont la portée s'étend évidemment aux services de marchandises (3).

Ce n'est que le 13-1-38 que le Ministre des Travaux Publics se décida de fixer, sur avis conforme du Conseil Supérieur des Transports, des règles précises relatives aux interruptions des services de marchandises. Comme nous l'avons déjà dit, il le fit sous la forme d'une simple circulaire, qui ne fut guère appliquée et qui était d'une légalité douteuse, surtout si l'on considère le caractère très sévère des règles instituées : les cas de force majeure n'étaient pas une excuse valable et les règles avaient une application *rétroactive* aux interruptions antérieures au 1-1-38.

(1) Voir page 170.

(2) Voir par exemple les avis 183, 189 du 20-8-37, les avis 240, 251, 252 du 27-8-37, l'avis 272 du 31-8-37. Voir également l'avis 161 du 10-8-37 relatif à une acquisition après faillite.

(3) Les jugements relatifs aux interruptions des services marchandises ont été rares. Voir Trib. Corr. d'Abbeville, 12-12-35, DEMAZEUX et Trib. Corr. d'Angoulême, 6-12-34, ROUGIER.

Les règles de la circulaire du 13-1-38 ont été refondues, avec d'assez sensibles modifications, dans l'art. 141 du code réglementaire, pris en application de l'art. 36 du code législatif : leur caractère légal n'est donc plus discutable aujourd'hui.

L'art. 141 distingue deux cas : celui des interruptions totales d'un trafic déterminé, celui des interruptions partielles de trafic caractérisé par le chômage d'une partie des camions de l'entreprise.

— a) *Interruption totale.* — Il s'agit d'interruption de « trafic », alors que la circulaire du 13-1-38 parlait de l'interruption totale des transports d'une entreprise. La nouvelle règle est donc beaucoup plus sévère. Certes la notion de trafic devra rester assez large si l'on veut conserver à la déflation des transports un caractère progressif, qui est le seul acceptable. Ainsi, suivant l'importance des différentes marchandises transportées sur une relation déterminée, le « trafic » pourra n'intéresser qu'une seule nature de marchandises (en groupant l'ensemble des expéditeurs) ou englobera au contraire des marchandises de natures voisines (par exemple : les primeurs). Et même, dans certains cas, on ne pourra faire intervenir la notion de « trafic » qu'en groupant un certain nombre de relations.

Les délais à partir desquels la reprise du trafic interrompu doit être considérée comme service nouveau sont de six mois pour les services réguliers non saisonniers et de un an pour les services réguliers « dont l'activité est saisonnière à raison de la nature du trafic » et pour les services à la demande. Mais les interruptions pour cas de force majeure ne font pas jouer la règle.

Dans le cas d'interruptions inférieures aux délais ci-dessus indiqués mais se répétant, la règle est un peu plus compliquée. Il faut d'abord une interruption d'au moins un mois (toute interruption de cette nature doit d'ailleurs être signalée au C.T.D.). S'il se produit ensuite de nouvelles interruptions d'une durée quelconque, ces interruptions se cumulent avec la première pour l'application des délais d'interruption, à moins cependant que l'une des reprises faites dans leur intervalle dépasse un

mois (services réguliers non saisonniers) et deux mois (services à la demande) : une telle reprise annule l'effet des interruptions antérieures.

Dans le cas où, au cours d'interruptions, des transports isolés sont effectués, le C.T.D. apprécie si ces transports sont de nature à changer le caractère de l'interruption.

Toutes ces règles sont applicables rétroactivement, en vertu de l'art. 36 du code législatif. Il est cependant probable qu'elles ne seront pratiquement opposées qu'aux reprises de trafic interrompu qui se seront produites après la parution du code réglementaire (12-1-39).

— b) *Interruption partielle.* — Il s'agit du cas où un transporteur arrête un véhicule, sans qu'il y ait interruption totale : la remise en service de ce véhicule est assimilée à un service nouveau si elle intervient après un délai de 6 mois (services réguliers non saisonniers) ou de 1 an (services réguliers saisonniers ou services à la demande). Le texte de l'Art. 141 n'exclue pas le cas de force majeure pour les interruptions partielles ; il semble que, dans un tel cas, la règle doive encore jouer, ce qui paraît excessif (1).

La règle n'est applicable qu'aux interruptions postérieures au 1-1-39. Pour les véhicules arrêtés depuis le 21-4-34 et remis en service avant le 1-1-39 il faut admettre que la règle ne joue pas.

En ce qui concerne les interruptions partielles en cours au 1-1-39, les délais courent à partir de cette date à condition que les véhicules soient toujours au 1-1-39 à disposition de l'entreprise qui possède les cartes, et se trouvent en état de marche ou en cours de réparation ou de livraison. Dans le cas contraire où les véhicules dont l'entreprise possède les cartes sont indisponibles (hors d'usage ou cédés) au 1-1-39, la remise en service à cette date de nouveaux camions en remplacement des véhicules indisponibles est considérée comme « service nouveau » si l'in-

(1) Nous avons vu, au contraire, que pour les interruptions totales, le cas de force majeure ne faisait pas jouer la règle.

disponibilité dure depuis plus d'un an (1) ; si l'indisponibilité dure depuis moins d'un an, l'entrepreneur bénéficie encore, pour la remise en service, des délais de six mois ou d'un an à partir du 1-1-39.

Il faut remarquer que, pour les camionnages urbain et rural, il ne peut y avoir d'interruption partielle de trafic mais seulement une interruption totale dans le cas de cessation complète des transports.

Le cas des transporteurs à petite distance est plus difficile à traiter : les règles d'interruption de services fixées par le code réglementaire s'y adaptent malaisément. Il peut y avoir évidemment des interruptions partielles (chômage d'une partie du parc). Peut-il y avoir, en dehors des cas de cessation complète des transports, des cas d'interruption totale du trafic ? Il semble que oui, à condition de ne parler que de relations et non de nature de marchandises, et en observant que le service repris après interruption n'est pas véritablement un « service nouveau » : il ne peut être interdit que dans le cas de « concurrence nouvelle » au chemin de fer ou dans le cas de transports masifs.

Les règles d'interruption de trafic ayant été fixées dans un but de déflation des transports nous ne croyons pas, en règle générale, qu'un transporteur puisse prétendre, lorsqu'il cesse un trafic (et risque, par suite, de ne plus pouvoir le reprendre si l'interruption dépasse les délais réglementaires), obtenir en compensation une autre activité.

Cette question de *compensations pour activités perdues* s'était posée pour les transporteurs de marchandises avant que soient appliquées les règles d'interruption (2) : certains transporteurs

(1) L'utilisation des véhicules entre le 1-1-38 et le 1-1-39 devra être justifiée auprès du C.T.D. par le paiement de taxes au poids ou à l'encombrement. Pour les véhicules totalement arrêtés pendant cette période, le transporteur devra faire la preuve qu'ils sont toujours à sa disposition et se trouvent en état de marche ou en cours de réparation ou de livraison.

(2) Pour les transports de voyageurs, elle ne s'était pratiquement pas posée. Aucun texte, du reste, n'autorisait l'attribution de nouvelles activités en dehors de la réalisation des plans de transport.

demandaient la révision de leurs cartes par application de l'Art. 21 du décret du 13-7-35. Les C.T.D. devaient se montrer prudents : si les transporteurs perdaient certains trafics, ils pouvaient en récupérer d'autres pour les mêmes raisons et comme ils ne demandaient de modification de leurs cartes que dans le premier cas, on serait arrivé, si l'on avait donné satisfaction à leur demande, à une augmentation progressive de l'activité des transporteurs. A moins qu'une révision des cartes n'ait été également apportée dans le cas où le volume des transports d'une entreprise serait venu à croître sensiblement. Mais une telle révision était impossible à faire, ces augmentations de trafic ne pouvant être contrôlées.

Il faut du reste observer que la disparition d'un trafic ne pouvait pas, en principe, ouvrir de *droits* à un transporteur : cette disparition faisait partie des risques de la profession. Les décrets de coordination avaient eu pour objet d'empêcher le développement des concurrences et non de garantir le maintien d'un volume de transport à chaque transporteur (1).

Les C.T.D. ne devaient donc accorder d'activité compensatrice que dans les cas exceptionnels où les pertes de trafic étaient très importantes et où l'on pouvait estimer qu'étant la conséquence d'un excès de contingentement ou d'une concurrence abusive du Chemin de fer elles excédaient les risques normaux de la profession. Ainsi dans le cas d'un transporteur qui, spécialisé dans une nature de marchandise, perdait un client très important — dans le cas, plus général, d'un transporteur qui perdait un trafic considérable sans possibilité de récupération dans les zones ou relations portées sur sa carte — ou dans le cas d'entreprises qui subissaient des pertes d'activité par suite de l'application de nouveaux tarifs du Chemin de fer depuis le 21-4-34 (2).

(1) Si la thèse contraire était admise toute diminution du volume des transports serait en définitive supportée par le Chemin de fer puisque, subissant sans compensation les pertes du trafic ferroviaire, il aurait à supporter en plus, par la création de concurrences nouvelles, les pertes du trafic routier.

(2) Voir les avis du Comité de Coordination n^{os} 83, 85 et 89 du 20-5-37, 143 du 8-7-37, 276 du 31-8-37. L'avis n^o 89 est très contestable.

Telle était, semble-t-il, la ligne de conduite à tenir, avant la parution de la circulaire ministérielle du 13-1-38, puis du code réglementaire, vis-à-vis des demandes de compensation d'activité.

La circulaire du 13-1-38, puis le code réglementaire ayant fixé des règles sévères pour la reprise des services interrompus, les pertes d'activité des transporteurs doivent normalement se produire plus souvent, et par suite leurs demandes de compensation doivent être également plus fréquentes. Il faut remarquer que la question ne se posera pas pour les services de voyageurs qui ne subiront guère de concurrence après application des plans de transports ni pour les services de marchandises à petite distance qui bénéficient depuis les textes de codification d'un accroissement de leur champ d'action et ne sont plus soumis qu'à un contingentement de tonnage. Elle ne se posera plus que pour les transports de marchandises à grande distance.

La circulaire du 31-8-38, puis l'art. 141 du code réglementaire ayant eu un but de déflation, ces textes n'ont explicitement prévu l'attribution d'activités *compensatrices* que dans le cas de perte d'activité résultant de façon « directe et certaine » de nouveaux tarifs de chemin de fer (1). L'art. 141 prévoit que le C.T.D. pourra accorder l'activité compensatrice en autorisant l'entreprise à transporter sur les relations ou zones de sa carte de nouvelles catégories de marchandises : si le résultat n'est pas suffisant, on pourra autoriser le transporteur à desservir de nouvelles zones ou relations, mais les nouvelles cartes seront alors délivrées par le Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil Supérieur des Transports.

Faut-il admettre qu'en dehors de ce cas, un transporteur de marchandises à grande distance perdant un trafic important ne pourra obtenir d'activité compensatrice ? S'il n'a pas de *droit* à cette activité, puisque l'art. 141 ne mentionne que le cas

(1) L'art. 141 indique aussi que, dans le cas où un transporteur se verrait enlever du trafic par un autre transporteur travaillant pour son compte (rupture de contrat) cette perte d'activité pourra lui être restituée et retirée à l'autre transporteur.

d'abaissement des tarifs ferroviaires, il semble cependant qu'on ne pourra le lui refuser dans le cas, indiqué plus haut, où l'on pourrait estimer que les pertes subies par le transporteur seraient la conséquence d'un excès de contingentement et non le risque normal de la profession. Mais c'est alors l'art. 76 qui jouera (modification d'activité) et le transporteur devra obtenir l'acceptation du Chemin de fer, celle du groupement professionnel, et *subir dans sa nouvelle activité le contingentement de tonnage kilométrique*. Ainsi, dans ce cas où la déflation sera jugée trop brutale pour être imposée sans compensation à l'entreprise, on en profitera tout au moins pour rendre plus strict le contingentement de l'activité nouvelle qui lui sera accordée.

CHAPITRE V

LES CLAUSES TARIFAIRES IMPOSEES AUX TRANSPORTS ROUTIERS PUBLICS MAINTENUS EN CONCURRENCE AVEC LE RAIL

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, comment était désormais limitée l'activité des transporteurs routiers publics, qu'il s'agisse de l'activité d'avant 1934 cristallisée en attendant la réalisation des ententes de coordination (services marchandises) ou d'activité nouvelle résultant de l'application des plans de transport (services voyageurs).

Nous n'avons pas parlé des questions tarifaires. La réalisation d'entente de tarifs entre le rail et la route est l'un des objectifs de la coordination et sort du domaine de cette étude qui porte sur le nouveau statut des transporteurs routiers et non *sur les ententes* qui pourront être conclues entre ces transporteurs et le chemin de fer. Toutefois, il a paru nécessaire d'imposer aux transports routiers concurrents particulièrement le rail, que ce soit *avant* la réalisation de la coordination ou *après* cette réalisation dans le cas où elle aurait été incomplète, et n'aurait pas permis la suppression de tous les services concurrents du rail, des tarifs minima destinés, en principe, à protéger le chemin de fer : ces obligations tarifaires font bien partie du nouveau statut routier.

D'une façon générale, les tarifs des services maintenus en

concurrence avec le rail devront être au *moins égaux* à ceux du chemin de fer : c'est la règle fondamentale de la *parité tarifaire* qui est à l'origine des dispositions codifiées dans les Art. 26 (services réguliers de voyageurs), 56 (services exceptionnels de voyageurs) et 77 à 79 (services de marchandises à grande distance) du décret du 12-1-39.

En réalité, cette règle de parité comporte des modalités d'application d'une portée très variable suivant la catégorie du service considéré. D'autre part, la règle tarifaire se trouve aggravée pour les services occasionnels de voyageurs (Art. 26, § 20) et pour les taxis collectifs (Art. 51) : les premiers doivent percevoir des prix supérieurs de 10 % et les seconds des prix supérieurs de 20 % à ceux des services réguliers ferroviaires et routiers desservant les mêmes relations.

Nous étudierons successivement les clauses tarifaires imposées au service des voyageurs, puis les clauses imposées au service des marchandises à grande distance (les services de marchandises à petite distance restant entièrement libres de leurs tarifs) (1) en examinant les répercussions qu'auront ces clauses soit sur l'exploitation des services routiers parallèles au chemin de fer, soit sur l'exploitation du chemin de fer.

A. — *Clauses tarifaires imposées aux services routiers de voyageurs concurrençant le chemin de fer.*

Depuis le décret du 25-2-35, premier règlement des transports de voyageurs, une double évolution s'est produite dans la conception des clauses tarifaires : d'une part, ces clauses sont devenues de moins en moins sévères pour les services réguliers (les plus nombreux) ; d'autre part, les garanties données aux transporteurs routiers pour les compensations auxquelles ils pourraient prétendre sont devenues de moins en moins solides.

Le décret du 25-2-35 prévoyait, dans son Art. 19, que les services routiers réguliers maintenus « *en double emploi* » avec

(1) Ces services concurrenceront cependant le chemin de fer étant donné la définition très large de la « petite distance ».

le chemin de fer devaient pratiquer des prix *supérieurs* à ceux des billets simples de la dernière classe du chemin de fer, sauf dans les cas où la distance par route aurait été « notablement » plus courte que la distance par fer. Les services occasionnels devaient percevoir des prix supérieurs à ceux des services réguliers, ferroviaires ou routiers, dans une proportion à fixer par le C.T.D. : souvent cette proportion a été fixée à 20 %. Les services exceptionnels n'étaient assujettis à aucune obligation.

En ce qui concerne les *services réguliers*, les clauses imposées aux services routiers se sont progressivement adoucies. Le décret du 25-2-38 a d'abord remplacé la notion du service « maintenu en double emploi » par celle du service « maintenu en parallèle ». La nuance est importante : un service routier qui a les mêmes terminus que le chemin de fer, mais s'éloigne du chemin de fer sur tout son parcours, fait certainement « double emploi » pour les relations de bout en bout (à moins que la distance par route soit très inférieure à la distance par fer) ; son caractère de service parallèle pourra être plus facilement discuté. Le code réglementaire relâche encore la réglementation en facilitant précisément cette discussion ; les services « considérés comme étant en parallèle » doivent désormais être désignés d'un commun accord par le chemin de fer et les entreprises routières ou, en cas de désaccord, par les C.T.D. et pour cette désignation on tiendra compte de la commodité, de la fréquence ou de la vitesse commerciale de chaque service, des localités desservies et des besoins des usagers. D'autre part, il ne s'agit plus aujourd'hui, depuis le décret du 25-2-38 dont les dispositions ont été reprises par le code réglementaire, de prix « supérieur » mais de parité sur le billet simple de la dernière classe du tarif général du chemin de fer ou du tarif spécial s'y substituant d'une façon permanente sur la relation intéressée, en tenant compte cependant des frais terminaux (autobus, tramways) (1). D'autre part, les services routiers peuvent délivrer

(1) Sans que l'adjonction de frais terminaux puisse avoir pour effet d'imposer un tarif supérieur à celui qui résulterait de l'application à la distance par route du tarif kilométrique du chemin de fer majoré de 20 %.

des billets d'aller et retour à un prix inférieur au double des billets simples s'ils accordent également des réductions aux familles nombreuses, mutilés, etc... identiques aux réductions imposées aux services de remplacement du chemin de fer. Ils peuvent même délivrer, les jours d'affluence, des billets comportant, par rapport au tarif normal, des réductions comparables à celles des tarifs spéciaux du chemin de fer. Et le code réglementaire a encore institué, pour les cas où le trajet par route est plus court d'au-moins 10 %, un plafond pour le tarif routier, plafond obtenu par l'application à la distance routière du tarif kilométrique du Chemin de fer majoré de 10 % (1). Enfin, le décret du 25-2-38, puis le code réglementaire, ont prévu la possibilité de « déroger », dans certains cas, aux clauses tarifaires (2).

En ce qui concerne les *services occasionnels* et les *taxis collectifs*, nous avons vu que leurs tarifs doivent désormais être supérieurs, respectivement de 10 et de 20 % à ceux des services réguliers, ferroviaires et routiers.

Pour les *services exceptionnels*, c'est, d'après le décret-loi du 31-8-37, la règle de parité sur le billet simple du tarif général du chemin de fer ou du tarif spécial qui s'y substitue d'une façon permanente sur la relation intéressée. Mais depuis les textes de codification cette règle n'est applicable qu'aux services exceptionnels effectués à tant la place occupée, à l'exclusion des transporteurs disposant au plus d'un véhicule à 20 places ou de deux véhicules à 10 places. Pour les services exceptionnels effectués dans des véhicules de plus de 7 places louées indivisiblement à des personnes physiques ou morales, le prix de

(1) Une disposition analogue avait été prévue par un décret du 12-10-38 mais avec les pourcentages de 20 % et de 25 %. Toujours la tendance à l'adoucissement.

Il faut remarquer que la clause des 10 % jouera fréquemment, la distance par route étant souvent sensiblement plus courte que la distance par fer : or, dans tous les cas où cette clause jouera, il n'y aura pas de « parité tarifaire ».

(2) Le décret du 25-2-38 exigeait, pour ces dérogations, une décision du Ministre. Le code réglementaire se contente d'un accord entre le chemin de fer et les entreprises routières. Toujours la même tendance.

location est soumis à une règle de parité tarifaire adoucie (tarif kilométrique des billets de groupe de la dernière classe de chemin de fer) (1).

Quelles seront les répercussions des clauses tarifaires sur l'exploitation des services routiers, et par suite, sur l'exploitation du Chemin de fer qu'on a voulu protéger ? Ces répercussions seront évidemment beaucoup moins importantes que celles qu'auraient eues les clauses fixées par le décret du 25-2-35 pour les services réguliers et occasionnels, et les clauses fixées par le décret-loi du 31-8-37 pour les services exceptionnels.

Elles ne seront cependant pas négligeables ; la protection accordée au chemin de fer vis-à-vis des services occasionnels et des taxis collectifs est intéressante. Et même un certain nombre de services routiers réguliers dont l'activité s'était développée à la faveur des tarifs inférieurs à celui du chemin de fer, reprendront, au bénéfice du chemin de fer, une partie de cette activité. Enfin, il ne faut pas oublier qu'il ne s'agit que d'une protection minimum du chemin de fer et que les plans de coordination peuvent contenir des clauses plus sévères et plus efficaces : dans ce cas, les pertes d'activité subies par les transporteurs leur seront compensées dans le cadre des ententes.

Mais en sera-t-il de même des pertes d'activité subies par les transporteurs routiers du fait de l'application des tarifs minima imposés par la nouvelle réglementation ? Il est normal que les garanties données à ce sujet par les décrets aient été de moins en moins fortes au fur et à mesure de l'adoucissement des obligations tarifaires. La règle de l'Art. 19 du décret du 25-2-35 ne constituait qu'un cadre pour les clauses tarifaires à prévoir pour les ententes de coordination : la procédure d'entente permettait donc aux transporteurs d'être compensés des pertes d'activité subies du fait de telles clauses (2). Le décret du 25-2-38 (Art. 19)

(1) Dispositions de l'art. 19 du code législatif et 56 du code réglementaire. Les dispositions de ce dernier article relatives aux véhicules loués ne respectent pas l'exclusion des petites entreprises formulée par l'art. 19 du code législatif et sont donc d'une légalité douteuse.

(2) Cette question de compensation avait cependant donné lieu à de nombreuses controverses entre les Réseaux et les transporteurs routiers

prévoyait encore, d'une façon minutieuse, les compensations à attribuer aux transporteurs lésés par les règles de tarif minimum qu'il instituait : les notions d' « entente » et de « compensation » étaient donc conservées. Il n'en fut plus de même avec le décret du 12-10-38 qui supprima complètement la possibilité de compensation, en prévoyant d'ailleurs l'application des clauses tarifaires avant l'exécution des plans de transport : d'après l'exposé des motifs de ce décret, cette suppression de compensation se justifiait par le fait que la parité tarifaire serait d' « ordre public ». Il y avait là un abus manifeste de la notion d'ordre public instituée par l'Art. 6 du Code Civil (1). Aussi, le Code réglementaire, tout en maintenant l'obligation pour les transporteurs d'appliquer les clauses tarifaires sans attendre l'application des plans de transports et en conservant donc à ces clauses le caractère de mesures indépendantes des échanges de trafic inclus dans les plans de transports, a-t-il rétabli pour les entreprises de services réguliers la garantie minimum qu'il était nécessaire de leur donner (2) : lorsque les clauses tarifaires empêcheront une entreprise d'être *viable*, celle-ci pourra, soit obtenir une modification des consistances des services parallèles par fer et par route, soit recevoir l'aide financière du chemin de fer, soit encore se faire accorder une compensation sous forme de service d'échange, soit enfin appliquer des prix inférieurs à ceux prescrits par le décret (Art. 26, § 13). Ce n'est pas une garantie absolue de compensation du préjudice subi, mais c'est

(1) C. Civ., art. 6. « On ne peut déroger, par des conventions particulières aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs. »

Sont ainsi d'ordre public certaines dispositions fondamentales intéressant la sécurité et la police de l'Etat, l'organisation de la propriété foncière, l'organisation de la famille, l'état des personnes, la valeur légale de la monnaie. Mais en quoi la fixation des tarifs routiers à un niveau égal à celui des tarifs ferroviaires intéresse-t-elle l'ordre public ? Certes, elle répond à un but d'intérêt général, mais pas plus que toute autre mesure de coordination : la suppression des transports routiers à grande distance, l'un des buts essentiels de la coordination, est-elle d'ordre public ?

(2) En ce qui concerne toutefois les répercussions des clauses tarifaires (plus sévères que la parité) imposées pour protéger les chemins de fer secondaires, les garanties données aux transporteurs sont plus complètes (art. 26, § 8).

au moins la garantie essentielle de pouvoir vivre. Les entreprises de services occasionnels n'ont pas la même garantie, ni celles de taxis collectifs : mais on peut considérer que les clauses imposées à ces services sont raisonnables et se justifient par les avantages de commodités (horaires à la demande — itinéraires également à la demande, dans une certaine mesure) qu'offrent, aux usagers, de tels services qui n'ont pas, par ailleurs, les sujétions des services réguliers (1).

B. — Clauses tarifaires imposées aux services routiers de marchandises à grande distance.

Ces clauses sont beaucoup plus complexes que les clauses imposées aux transports de voyageurs. Nous ne les étudierons donc pas dans le détail, mais essaierons d'en indiquer la portée réelle.

Ce sont les Art. 77 à 79 de l'Annexe IV du code réglementaire qui, par application de l'Art. 27 du code législatif (2) fixent les tarifs minima à observer par les transporteurs à grande distance.

Il est prévu des tarifs généraux kilométriques qui sont établis sur les mêmes principes que la tarification du chemin de fer (les marchandises les plus chères payant le tarif le plus élevé) et auxquels peuvent être substitués des tarifs spéciaux proposés par les groupements professionnels et appliqués par tout transporteur adhérent ou non au groupement. Ces tarifs spéciaux peuvent s'aligner sur les différents tarifs spéciaux du Chemin de fer. En réalité, il ne s'agit que d'une parité des tarifs kilomé-

(1) Il faut également considérer que la grande majorité des entreprises de taxis collectifs sont en situation irrégulière, car elles n'existaient pas avant le 19-4-34 : si on doit donc les autoriser comme « services nouveaux » il est légitime de les assujettir à une obligation ta-faire sévère.

(2) Le décret-loi du 31-8-37 modifié par celui du 17-6-38 avait, le premier, prévu l'application de tarifs obligatoires par les transporteurs à grande distance.

triques et le transporteur routier a le droit d'appliquer le tarif sur la plus courte des deux distances ferroviaire et routière : la route étant presque toujours notablement plus courte que le rail, la parité de prix jouera le plus souvent au profit des transporteurs routiers. D'autre part, l'évaluation des frais de camionnage, telle qu'elle est faite par le décret, est encore à l'avantage des services routiers. Il n'y a donc pas réellement parité.

D'ailleurs, si l'on permet à la route de profiter des prix très réduits consentis par le chemin de fer à des expéditeurs importants sans exiger que les remises faites à la route remplissent les conditions de tonnage exigées par le chemin de fer (le décret ne précise pas ce point) la route sera considérablement avantagée. Enfin, du fait de la dégressivité des barèmes du chemin de fer, les tarifs généraux kilométriques routiers se présentent pour des distances allant jusqu'à 200, 300 et même 800 kms (suivant la nature des marchandises), comme étant beaucoup plus avantageux que les tarifs spéciaux du chemin de fer (1) : il n'y aura donc même plus d'apparence de parité pour des distances souvent très élevées.

Comment peut-on justifier de telles dispositions qui n'amèneront aucune protection efficace du chemin de fer (2) ?

Certes, il peut être intéressant, pour assainir la profession de transporteur, d'imposer la pratique de tarifs *minima* établie au-dessus du prix de revient. Mais l'institution de tels tarifs, qui consolideraient l'existence des transporteurs, devrait évidemment suivre la réalisation de la véritable coordination marchandises (suppression de services à grande distance, ententes tarifaires pour certains services maintenus) et non la précéder. Nous ne pensons pas du reste que ce fut l'intention des auteurs

(1) Un décret du 12-10-38 avait fixé, pour ces tarifs généraux, des bases kilométriques encore plus faibles.

(2) Il faut remarquer qu'il n'existe généralement pas, entre les transports routiers et les transports par chemin de fer, de « marge de qualité » appréciable permettant au chemin de fer d'avoir la préférence avec des tarifs plus élevés. Entre la voie d'eau et le chemin de fer il existe au contraire une « marge de qualité » au profit du fer, lequel a la préférence avec des tarifs supérieurs de 10 à 20 %.

du décret. Car pourquoi fixer alors ces tarifs minima en fonction de ceux du chemin de fer, et pourquoi n'en pas fixer pour les transports à petite distance ?

Nous croyons que le but de ces dispositions a été celui indiqué dans l'exposé des motifs du décret du 12-10-38 qui, le premier, posa les bases des tarifs routiers à grande distance : la parité tarifaire est la « seule base d'une répartition rationnelle du trafic », les marchandises allant au moyen de transport « qui rendra le meilleur service ». Mais une telle thèse est déjà très contestable. Une répartition du trafic faite ainsi d'autorité serait la négation du principe de compensation équitable sur lequel doit reposer la véritable coordination : ce serait, en fait, la négation du droit de propriété commerciale des entreprises routières (1). D'autre part, si on laissait à la parité tarifaire le soin de réaliser automatiquement la suppression des « mauvais services » on serait amené à conserver des transports strictement parallèles qui pourraient vivre avec les mêmes tarifs. Or, il ne faut pas perdre de vue que la coordination a pour but de supprimer les moyens de transport en *double emploi*, dans un but d'économie, même si ces moyens de transport peuvent vivre avec les mêmes tarifs : si de telles suppressions de service entraînent pour les usagers des suppressions de commodités, il y a là une conséquence inévitable de la coordination et largement justifiée d'ailleurs par le but poursuivi.

En réalité, il n'y aura même pas de parité tarifaire, comme nous l'avons vu. Et, par suite, la « répartition rationnelle » du trafic ne se produira même pas.

On peut donc dire que la coordination marchandises restera entière, après application des clauses tarifaires pour les transporteurs à grande distance. Elle sera même rendue un peu plus difficile car ces clauses qui répondent théoriquement à une politique de parité tarifaire auront, *en fait*, les mêmes effets qu'un système de *tarifs minima* créé dans l'intérêt de la profession de transporteur routier : réajustement des tarifs routiers à

(1) Voir page 167.

un niveau qui se trouvera suffisamment rémunérateur tout en restant inférieur à celui des tarifs ferroviaires, et par suite consolidation, sinon amélioration de l'activité des entreprises à grande distance qui sont les plus concurrentes du chemin de fer. En même temps, ce réajustement des tarifs aura pour conséquence d'imposer aux usagers de sérieux sacrifices sans profit pour l'intérêt général, et c'est là un résultat particulièrement regrettable.

CHAPITRE VI

LES OBLIGATIONS NOUVELLES DE « SERVICE PUBLIC » IMPOSEES AUX TRANSPORTS ROUTIERS PUBLICS

Avant 1934, le transport routier public n'était soumis à aucune des sujétions de « service public » que devait supporter le chemin de fer : contrôle par l'Administration supérieure de l'exploitation technique, commerciale, financière, obligation de transporter tout le trafic qui se présente, transports à conditions spéciales pour les Administrations publiques (P.T.T., Armée), charges sociales (abonnements ouvriers, familles nombreuses).

Or, nous avons vu que dans la situation nouvelle que doit créer le contingentement des transports publics, puis la réalisation de la coordination, des quasi-monopoles allaient se créer et risquaient d'engendrer des abus, par exemple en ce qui concerne les tarifs des transports non concurrents du rail : il devenait nécessaire, pour la défense des usagers, de soumettre ces transports publics à un contrôle assez sévère et de leur donner un statut de « service public ».

En dehors de cette raison essentielle, d'autres considérations peuvent également justifier la réglementation nouvelle. Les transports routiers ayant pris une place considérable dans notre vie économique, on peut penser qu'il aurait fallu de toute façon, que ces transports soient ou non contingentés, donner à leurs usagers les garanties indispensables de bon fonctionne-

ment. D'autre part, dans la situation future de coordination, une grande partie des services routiers se transformeront en services affluents du rail et en services combinés rail-route ; le caractère de « service public » des transports par fer devait naturellement s'étendre aux transports routiers coordonnés. Et pour les services routiers qu'il aura fallu maintenir en concurrence avec le fer (la disparition complète des services concurrents du fer n'étant pas réalisable, tout au moins dans l'avenir immédiat), il importait également de rapprocher leur statut réglementaire du statut ferroviaire, en allégeant celui-ci, en aggravant celui-là, afin de permettre au fer de mieux se défendre contre ses concurrents (1).

Pour étudier les obligations de « service public » imposées aux transports publics routiers par la nouvelle réglementation, il nous faut étudier séparément les transports de voyageurs et les transports de marchandises.

A. — *Transports publics de voyageurs* (2)

Nous n'insisterons pas sur les obligations de « service public » imposées aux services exceptionnels, ces obligations se réduisant : d'une part à celle d'envoyer au C.T.D., dans les huit jours suivant l'exécution du service, une déclaration indiquant la date du voyage, l'itinéraire, les prix perçus (3), — d'autre part à celle de délivrer aux voyageurs des billets indiquant le prix perçu et le montant de l'assurance souscrite contre les risques de responsabilité civile (à moins que cette dernière indication ne soit affichée dans le véhicule).

(1) La nécessité de « rapprocher » les deux réglementations a été démontrée, avec une vigueur particulière, dans une conférence faite par M. LE BESNERAIS, le 4 décembre 1933 au Groupe X Alimentation et intitulée « *La brûlante question des transports* ».

(2) Les règles tarifaires applicables aux services maintenus en concurrence avec le rail, règles qui ne sont pas des obligations de « service public » (car elles sont imposées pour la protection du chemin de fer et non pour celle des usagers) ont été étudiées au chapitre ci-dessus.

(3) Cette déclaration doit être extraite d'un registre à souches dont les feuillets auront été visés par le C.T.D.

L'ensemble des obligations de « service public » des services réguliers ou occasionnels de voyageurs, ce qu'on pourrait appeler leur « cahier des charges général », avait d'abord fait l'objet du titre III du décret du 25 février 1935 : ce cahier des charges général n'était applicable qu'après l'approbation par le Ministre des Travaux Publics des ententes de coordination. En dehors des conditions spéciales que les ententes devaient obligatoirement prévoir (tarifs maxima, itinéraires, nombre de voyages), les transporteurs, dans le système du décret de 1935, ne faisaient l'objet d'aucun cahier des charges spécial : ils étaient donc simplement astreints à respecter d'une part l'entente rendue exécutoire par le Ministre, d'autre part, les prescriptions générales du titre III du décret.

Ce système était d'une simplicité satisfaisante : un document par département (l'entente) s'ajoutant au titre III du décret suffisait à préciser les obligations de tous les services routiers. On peut donc regretter que le titre III du décret du 25-2-38 puis le titre III du code réglementaire, qui constituent des rééditions du titre III du décret du 25-2-35, aient institué un formalisme exagéré et onéreux : chaque transporteur doit, dorénavant, faire l'objet d'une autorisation et d'un cahier des charges spéciaux délivrés dans un délai de deux mois à dater de l'arrêté ministériel approuvant les plans de transport. Cette autorisation et ce cahier des charges reprennent les clauses générales applicables au service ainsi que les clauses particulières (itinéraires, points d'arrêt, conditions d'exécution des services, tarifs, etc...). Il faudra donc soit modifier l'autorisation et le cahier des charges à chaque modification d'itinéraires, de tarifs, etc..., soit accepter que ces documents ne soient jamais à jour. A noter que les services occasionnels ne font pas l'objet d'un cahier des charges, mais seulement d'une autorisation fixant la région où les itinéraires où les services peuvent être effectués, ainsi que le nombre et la capacité des voitures. Les modèles des autorisations et cahier des charges font l'objet des annexes I à III du code réglementaire.

Si, pour les dispositions de forme, la nouvelle réglementation

nous paraît moins satisfaisante que celle de 1935, elle est, par contre, plus complète pour les dispositions de fond. Pour étudier ces dernières dispositions il ne nous semble donc pas utile de nous arrêter au décret de 1935, et nous analyserons seulement le titre III du code réglementaire actuellement en vigueur (1).

Parmi les nouvelles obligations auxquelles sont dorénavant assujettis les transporteurs, la plus importante est sans doute *l'obligation* qu'ils ont, dans une certaine mesure, de *transporter* tous les voyageurs qui se présentent.

Jusqu'à présent les services d'autocars étaient essentiellement exécutés dans la « limite des places disponibles » et ils pouvaient ne répondre que très imparfaitement au trafic : l'entrepreneur n'avait aucun intérêt à transporter certains trafics de pointe qui l'auraient obligé à acheter un matériel dont il n'aurait pas trouvé l'utilisation les jours ordinaires.

A l'avenir « la capacité du matériel en service sur chaque ligne doit être suffisante pour faire face dans de bonnes conditions aux besoins *ordinaires* du trafic » (article 34, § 4 du code réglementaire). Les mots « besoins ordinaires » montrent que l'obligation qui incombera désormais aux transporteurs n'est pas absolue. C'est ainsi que le déplacement massif des populations d'une région à l'occasion d'un pèlerinage n'est sans doute pas un « besoin ordinaire » du trafic. Mais il faudrait se garder d'interpréter les « besoins ordinaires » dans un sens trop restrictif ; ces termes englobent, en effet, les trafics des « jours d'affluence », le même paragraphe de l'article 34 prévoyant : « Notamment, et sauf dans les cas exceptionnels réglés d'un commun accord, où le chemin de fer a accepté d'assurer certains trafics de pointe, dépassant les possibilités des services routiers, les entrepreneurs de ces services doivent prendre leurs dispositions pour assurer le service les jours d'affluence, et en

(1) Ce texte diffère assez peu du titre III du décret du 25-2-38. Il n'est pas encore d'une application générale, puisqu'un certain nombre de plans de transport n'ont pas reçu l'approbation ministérielle.

particulier les dimanches et fêtes, les jours de foire et de marché, et durant la période de mouvements saisonniers ».

Néanmoins, si le transporteur routier a pris les moyens nécessaires pour assurer le trafic, il n'est pas assujetti d'une façon absolue à transporter, à chaque mouvement, *tous* les voyageurs qui se présentent. C'est pourquoi le paragraphe 4 de l'art. 31 que nous citons plus loin, parle encore de transport « dans la limite des places disponibles ». Le transporteur devra cependant reprendre par une voiture de renfort les voyageurs laissés sur la route si la navette suivante est trop éloignée : sans cela, il n'assurerait pas le trafic dans de « bonnes conditions ». Mais comme on le voit, il n'a pas l'obligation absolue de transporter à laquelle est assujetti le chemin de fer.

Il faut admettre d'autre part que l'obligation de transporter n'incombe qu'aux services *réguliers*. Si, en effet, pour ces services la capacité de transport n'est plus contingentée, il n'en est pas de même des services occasionnels : pour ces services, l'augmentation notable de la capacité de transport constitue un « service nouveau » (art. 137) et du reste l'autorisation qui doit leur être délivrée fixe le « nombre et la capacité des véhicules » (art. 30).

Autre innovation essentielle : les transporteurs ne sont plus maîtres, ni de leurs tarifs, ni de leurs itinéraires, ni de leurs horaires (art. 31 à 33).

Les *tarifs* des *services réguliers* doivent avant la délivrance de l'autorisation et du cahier des charges, être approuvés par le C.T.D. Ultérieurement toute modification de tarifs doit être communiquée au C.T.D. ; si, dans les sept jours, le C.T.D. n'a pas fait d'observation, ils doivent ensuite être portés à la connaissance du public par voie d'affichage ; à l'expiration d'un nouveau délai de huit jours, le C.T.D. examine les réclamations auxquelles les nouveaux tarifs ont pu donner lieu et si, à l'expiration d'un délai de quinze jours (s'ajoutant aux précédents), le C.T.D. n'a pas fait d'opposition, les tarifs modifiés entrent en vigueur. En cas d'opposition du C.T.D. et de désaccord entre

l'avis du C.T.D. et celui de l'entreprise, l'affaire est portée devant le Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil Supérieur des Transports. Le délai total pour la mise en vigueur des nouveaux tarifs est donc de 30 jours au minimum. C'est un peu long, mais il faut reconnaître que c'est en matière de tarifs qu'il était le plus nécessaire de donner des garanties aux usagers. Il est également prévu qu'un intervalle minimum de trois mois devra s'écouler entre chaque modification de tarif.

En ce qui concerne les *services occasionnels*, la réglementation d'établissement des tarifs est beaucoup plus simple : les entreprises doivent soumettre leurs tarifs au C.T.D., quinze jours au moins avant l'exécution des services : sauf décision contraire du C.T.D. dans les huit jours de la demande, ces tarifs peuvent être appliqués.

D'autre part, pour tous les services réguliers ou occasionnels, les entreprises sont tenues de délivrer aux voyageurs, aussitôt après la prise en charge, un billet qui doit indiquer le prix et tous renseignements permettant de contrôler la régularité du tarif appliqué.

Elles sont également tenues (art. 31 § 4) « de transporter dans la limite des places disponibles, indistinctement et notamment sans accorder des tours ou des prix de faveur, tous les voyageurs se trouvant dans les mêmes conditions ». C'est le principe de *l'égalité de traitement* entre les usagers. Ce principe ne fait évidemment pas obstacle à ce que les transporteurs délivrent, comme le chemin de fer, des billets réduits aux voyageurs qui remplissent certaines conditions fixées à l'avance : abonnés ouvriers et scolaires par exemple. Les services de remplacement de trains sont d'ailleurs *tenus* d'accorder une réduction de 50 % à certains bénéficiaires de tarifs réduits sur le chemin de fer : abonnés ouvriers et scolaires, mutilés, familles nombreuses, voyageurs de commerce, militaires et marins (1). Les mêmes

(1) Cette réduction est portée à 75 % pour le mutilé de guerre bénéficiant d'une déduction de 75 % sur le chemin de fer et pour le guide accompagnant l'invalidé à 100 %. D'autre part, la réduction consentie aux abonnés ouvriers peut être portée à plus de 50 % dans certain cas.

réductions sont imposées aux services routiers maintenus en parallèle avec le fer qui délivreraient des billets d'aller et retour à un prix inférieur au double du prix du billet simple de la dernière classe du chemin de fer (1). Cette dernière disposition s'explique par le souci d'équilibrer les charges des deux modes de transport concurrents. Celle relative aux *services de remplacement de trains* s'explique par le fait que tels services ont plus que d'autres le caractère de « service public » et aussi par les concessions que l'on a jugé utile de faire aux usagers pour faire accepter plus facilement la coordination (2). Ainsi, les services de remplacement qui sont désormais garantis par le chemin de fer et dont les tarifs comportent des réductions qui sont en moyenne comparables à celles du chemin de fer (3), ne sont plus du tout les services indépendants du rail et vivant par leurs propres moyens, tels qu'on les avait conçus en 1934 (4).

Les *itinéraires* des services routiers sont, en principe, fixés par le plan de transport (5). Cependant l'entreprise peut d'elle-même réaliser des modifications « temporaires ou bien imposées soit pour cas de force majeure, soit par mesure de police ». Les autres modifications nécessitent soit l'approbation du C.T.D. et du Préfet s'il s'agit de « modifications de détail sans influence sur le trafic de l'entreprise et sur le plan de transport » soit celle du Ministre des Travaux Publics après avis du Conseil Supérieur des Transports s'il s'agit de modifications de détail pour lesquelles le Préfet, au nom de l'intérêt général, a refusé son approbation, ou s'il s'agit de modifications essentielles.

(1) Voir ci-dessus pages 183 et 184.

(2) Voir plus haut pages 12 et suivantes.

(3) Sauf pour les abonnements ouvriers pour lesquels le chemin de fer accorde des réductions très supérieures à 50 %.

(4) Il faut reconnaître toutefois que si la nouvelle conception des services de remplacement obligera le chemin de fer à leur accorder des subventions, un examen comparé des prix de revient de l'autocar et du train montre que ces subventions resteront très faibles par rapport aux avantages que le chemin de fer retirera de la fermeture de ces lignes.

(5) Les services occasionnels peuvent cependant être définis également par des « régions » ainsi que le prévoit l'autorisation type (annexe III du code réglementaire).

Les *horaires* (qui n'existent évidemment que pour les services réguliers) doivent, comme les tarifs, être soumis au C.T.D. : l'entreprise a huit jours pour les lui soumettre après l'approbation des plans de transport, et le C.T.D. a 15 jours pour délibérer (1). Toute modification ultérieure des horaires doit être communiquée au C.T.D., au Préfet et au Directeur départemental des Postes (2) en même temps qu'elle est portée à la connaissance du public par voie d'affiche : après huit jours d'affichage, la modification entre en vigueur si le C.T.D. ou le Préfet ne fait pas d'opposition. Si le C.T.D. s'oppose aux horaires présentés, il demande à l'entreprise les modifications utiles : si l'accord se fait entre l'entreprise et le C.T.D., les horaires entrent en vigueur après un nouvel affichage de huit jours. Si l'accord ne se fait pas, le C.T.D. fixe les horaires sous réserve de l'approbation du Préfet. Dans le cas où le Préfet, au nom de l'intérêt général, refuse son approbation à l'avis du C.T.D., l'affaire est renvoyée devant le Ministre après avis du Conseil Supérieur des Transports (3). Il faut remarquer que la procédure est plus rapide que pour les approbations de tarifs : cela se justifie, car le risque d'abus de la part des entreprises bénéficiant de quasi-monopoles est plus grave en matière de tarifs, où l'intérêt des usagers et celui de l'entreprise ne concordent souvent pas, qu'en matière d'horaires où ces intérêts concordent le plus souvent. La nouvelle réglementation impose d'autre part, dans l'intérêt général, un certain nombre de conditions à

(1) Le C.T.D. a donc pouvoir de décision pour les *premiers* horaires. Voir page 75, renvoi 2.

(2) Voir plus loin les nouvelles obligations des services routiers vis-à-vis des P.T.T.

(3) Le transporteur a aussi la faculté d'appel (art. 6 du code législatif). On constate en comparant les articles 24, 26 et 27 que le Préfet peut refuser son approbation à un avis du C.T.D. en matière d'horaires et d'itinéraires alors qu'il n'intervient pas en matière de tarifs.

C'est, pensons-nous, la conséquence du *pouvoir de décision* que les C.T.D. ont exceptionnellement reçu en matière de tarifs. Mais le fait que l'opposition du Préfet en matière d'itinéraires et d'horaires fait renvoyer l'affaire au Ministre revient à donner également aux C.T.D. pour les questions d'itinéraires et d'horaires, une sorte de pouvoir de décision *de fait*.

l'établissement des horaires : entente entre les services maintenus en parallèle, satisfaction des besoins du public (prescription superflue car c'est l'intérêt de l'entrepreneur), correspondance avec le chemin de fer.

Le service routier devenant un service public, il était essentiel d'en assurer la *continuité* en parant à toute interruption de ce service.

Les autorisations sont délivrées aux entrepreneurs pour une durée de 10 ans : mais à notre avis, elles ne peuvent obliger l'entrepreneur à exploiter son service pendant tout cette durée, si ce service se révèle déficitaire. On ne comprendrait pas qu'on impose aux entrepreneurs une telle obligation, sans contre-partie (les entreprises n'ont généralement aucune garantie financière (1) et même pas la garantie que des services concurrents ne seront pas créés). Si donc, un service se révèle déficitaire, le C.T.D. doit prendre toutes les dispositions utiles : suppression de services, appel à la subvention du département, etc... sous réserve de faire approuver les suppressions de services par le Ministre, après avis du Conseil Supérieur des Transports (§ 4 de l'article 42). Mais il faut éviter toute interruption *brusquée* qui serait très préjudiciable aux usagers : c'est là, à notre sens, la portée de l'article 42. Cet article prévoit que si une entreprise vient à interrompre son service sans autorisation donnée par le Préfet sur avis du C.T.D., elle doit aviser par télégramme le Préfet et le C.T.D. Dans ce cas, la Société de garantie à laquelle le transporteur peut être affilié (art. 41) doit reprendre le service à ses frais dans les trois jours. Si le transporteur n'est pas affilié à une Société de garantie ou si la Société de garantie est défaillante, le C.T.D. peut faire assurer provisoirement les transports par une autre entreprise, aux frais de l'entreprise ou de la Société de garantie défaillante, ces frais étant prélevés sur

(1) Sauf pour les services de remplacement de trains subventionnés par le chemin de fer et pour certains services subventionnés par le département. L'accord passé avec les transporteurs par le chemin de fer et le département peut imposer aux transporteurs des obligations spéciales visant la durée et la continuité de l'exploitation (et des sanctions particulières en cas de manquement à ces obligations).

le cautionnement qu'a dû verser ladite entreprise ou Société. La réorganisation du service par le C.T.D. doit être réalisée dans le plus court délai, en tout cas avant l'absorption complète du cautionnement : si le C.T.D. n'y parvient pas, le Conseil Supérieur des Transports et le Ministre des Travaux Publics sont saisis d'urgence. Le transporteur qui interromprait son service sans attendre que le C.T.D. ait pu le réorganiser risque donc la perte de son cautionnement et même la déchéance, toute nouvelle autorisation lui étant dorénavant refusée (art. 37) (1).

Les transports routiers de voyageurs sont encore assujettis à une série d'obligations destinées à garantir au public *une exploitation normale et satisfaisante, se rapprochant dans la mesure du possible de l'exploitation ferroviaire* : obligation de transporter les bagages en même temps que les voyageurs (art. 31) dans la limite de 30 kgs par voyageur (art. 34), — obligation pour les services réguliers en correspondance avec le chemin de fer de transporter les journaux et les colis express si le C.T.D. le requiert (art. 38), obligation d'avoir un matériel en parfait état, surveillé du reste par des visites techniques semestrielles (art. 34), obligation de transporter les voyageurs assis, sauf en cas d'affluence exceptionnelle où « l'entrepreneur autre qu'un exploitant de taxis collectifs, peut transporter des voyageurs debout dans les conditions compatibles avec leur entière sécurité » (même art. (2), obligation d'avoir un personnel offrant toute garantie de capacité professionnelle, de moralité et soumis à un contrôle médical sévère (art. 39), obligation de contracter une *assurance sans limitation* contre les risques de responsabilité civile afférents à la circulation des véhicules (art. 35) : les assurances doivent être contractées auprès des Sociétés agréées

(1) Ces dispositions relatives à la continuité des services ne visent, croyons-nous, que les services réguliers, les interruptions brusquées de services occasionnels ne se concevant pas.

(2) Le nombre des voyageurs pouvant être transporté debout ne doit pas, en principe, excéder le quart du nombre total des places offertes (arrêté préfectoral-type joint à la circulaire des Ministres des Travaux Publics et de l'Intérieur en date du 9-12-38).

par le Ministre du Travail et *elles doivent couvrir le cas de surcharge*, sous les réserves indiquées ci-dessus (conditions compatibles avec la sécurité des voyageurs, art. 34).

Les *obligations* des transports publics de voyageurs *vis-à-vis des administrations publiques* se limitent au transport par les services réguliers des dépêches, de la poste et des colis postaux, lorsque les horaires de ces services conviennent à l'Administration des P.T.T. (Art. 37). Ce transport est du reste convenablement rémunéré (1).

Indiquons enfin, qu'en dehors du contrôle du C.T.D. qui a, d'une façon générale, la surveillance de l'application de tous les décrets de coordination (Art. 5 du Code législatif), les services réguliers de voyageurs sont soumis au contrôle du service des Ponts et Chaussées (voir cahier des charges-type annexé au Code réglementaire).

Comme on le voit, les nouvelles obligations de « service public » imposées aux transports routiers de voyageurs doivent donner aux usagers toutes les garanties désirables ; elles ne sont pas aussi sévères que celles que supporte le chemin de fer, mais on peut estimer que les unes et les autres correspondent assez bien aux importances respectives des deux modes de transport.

B. — *Transports publics de marchandises* (2)

Les transports publics de marchandises ne sont pas, comme les transports publics réguliers de voyageurs, soumis à un

(1) Jusqu'à la constitution de la S.N.C.F., le transport de la poste sur le chemin de fer était gratuit. Il est aujourd'hui rémunéré. De même la S.N.C.F. doit être remboursée des charges qui résultent pour elle de ses obligations à l'égard des autres services publics (décret-loi du 31-8-37 — cahier des charges de la S.N.C.F.).

Tout cela témoigne d'une évolution intéressante dans la voie d'une plus grande « sincérité » dans le budget des Administrations publiques.

(2) Les règles tarifaires auxquelles sont soumis les transporteurs à grande distance (règles qui ont eu pour but la protection du chemin de fer) ont été étudiées au chapitre ci-dessus. Cependant l'obligation faite à ces transporteurs d'appliquer des tarifs homologués par le Ministre peut être considérée comme étant de « service public ».

cahier des charges spécial. De même que les services occasionnels de voyageurs, ils sont assujettis à des autorisations ne fixant que les caractéristiques du service (tonnage des véhicules zone d'action, nature des marchandises, etc...) (1) et à un « Cahier des charges général » qui avait d'abord fait l'objet des titres IV et V du décret du 13 juillet 1935 et qui est aujourd'hui contenu dans le titre VII (dispositions communes à tous les transports publics de marchandises, art. 103 à 107) et dans les art. 70, 71 (transports à petite distance), 77 à 79, 89, 95 à 98 (transports à grande distance) du code réglementaire. Les services de marchandises, en effet, même ceux qu'on appelle « réguliers » n'ont généralement pas d'itinéraires ou d'horaires déterminés et se rapprochent plus des services occasionnels de voyageurs que des services réguliers. Il était donc logique de les dispenser du cahier des charges spécial (que nous avons d'ailleurs critiqué, même pour les services réguliers de voyageurs).

En ce qui concerne les dispositions de fond, on constate que le code réglementaire ne parle pas des services exécutés en remplacement de trains (que le décret du 13-7-35 visait dans le chapitre IX de son titre III) : on s'explique difficilement cette lacune, lorsqu'on garde quelque espoir dans la réalisation de la coordination « marchandises ». Les dispositions du code réglementaire visent donc les services *avant* coordination. Or, ces services subiront encore une certaine concurrence du chemin de fer ou d'autres services routiers : c'est l'une des raisons pour lesquelles ils sont soumis à des obligations de « service public » beaucoup moins nombreuses que celle des services de voyageurs. On peut en trouver une autre raison dans les caractéristiques des services de marchandises.

C'est ainsi que l'« *obligation de transporter* » n'a pu être imposée à ces services, leur organisation ne permettant pas, sur-

(1) Les modèles des cartes de transport public sont fixés par l'arrêté du Ministre des Travaux Publics du 7-4-39 qui fixe aussi les modèles de « récépissés de déclaration » pour les camionnages urbain et rural.

tout dans un régime de contingentement, le transport d'un tonnage illimité. (Les pointes de trafic peuvent, pour ces services, prendre des proportions beaucoup plus importantes que pour les services de voyageurs).

Les services occasionnels, du reste, qui sont les plus nombreux, ne peuvent vivre qu'en s'efforçant de trouver du frêt de retour, ce qui les oblige soit à faire un choix dans les colis qu'ils acceptent, soit à exécuter les demandes de transports dans un ordre différent de celui où elles se sont présentées.

On peut cependant trouver anormal que rien n'ait été prévu pour donner aux usagers certaines garanties relatives à l'*acceptation* et au délai minimum de transport, d'autant plus que, dans l'avenir, beaucoup de services routiers de marchandises seront effectués en liaison avec le Chemin de fer. Et pour certains services dits « réguliers » (services rapides), certaines garanties auraient pu être données aux usagers en ce qui concerne l'*ordre* dans lequel sont exécutées les commandes reçues et en ce qui concerne la *régularité* des services (on aurait pu, par exemple, obliger le transporteur à respecter les fréquences prévues).

Remarquons qu'une certaine obligation de transporter devra être imposée aux services qui remplaceront le fer après la coordination. On devra imposer aux mêmes services certaines obligations relatives aux *itinéraires*, *horaires* (voir l'art. 44 du décret du 13-7-35), mais pour les services actuels de telles obligations ne se concevraient guère : ces services n'ont généralement pas d'itinéraires, ni d'horaires bien définis. Les services de remplacement du fer devront également être assujettis à des obligations de durée et de *continuité* (voir art. 46 du décret du 13-7-35); il était normal, par contre, que les services actuels n'aient, à ce sujet, aucune obligation spéciale : à grande distance, en effet, la disparition des services routiers est souhaitable, c'est l'un des buts de la coordination, et à petite distance, le grand nombre de transporteurs et la liberté dont ils bénéficieront, permettront de suppléer sans difficulté à la disparition de l'un d'eux.

Quelles sont donc les obligations imposées aux services ac-

tuels de marchandises, sous la surveillance générale des C.T.D. ?

En ce qui concerne les *tarifs*, les services à grande distance doivent appliquer, en vertu des art. 77 à 79 du Code réglementaire, soit le tarif général faisant l'objet de l'annexe IV, soit les tarifs spéciaux que les groupements professionnels auront fait homologuer. Mais ces règles tarifaires n'ont pas été prévues dans l'intérêt des usagers (dont la protection naturelle est le tarif ferroviaire au-dessus duquel le tarif routier ne peut se permettre de monter, dans la situation de vive concurrence qui règne actuellement sur les grandes distances) : elles l'ont été dans l'intérêt du chemin de fer et ce sont d'ailleurs les transporteurs routiers qui en tireront probablement bénéfice (1). Il faut noter que les transporteurs qui n'adhéreront pas à un groupement professionnel pourront cependant appliquer les tarifs spéciaux que les groupements auront fait homologuer à condition de faire au C.T.D. une déclaration de tarifs ; ils devront notifier au C.T.D., huit jours au moins avant sa mise en application, toute modification ultérieure de ces tarifs : enfin, ils devront publier et tenir à la disposition du public (2), dès leur notification au C.T.D., les tarifs ou modifications proposées (art. 95).

Les services à petite distance n'ont aucune obligation relative aux tarifs. On a considéré, à tort du reste, qu'ils ne devraient pas concurrencer le chemin de fer ; quant aux usagers, ils seront protégés par la concurrence assez vive qui continuera de régner sur ces transports.

Les transports routiers de marchandises sont, d'autre part, assujettis à quelques obligations (articles 105 à 107) destinées à garantir aux usagers des qualités d'*exploitation sûre, se rapprochant de celles de l'exploitation ferroviaire* dans la mesure où les caractéristiques du transport automobile le permettent : obli-

(1) Voir pages 187 et suivantes.

(2) Il en sera évidemment de même des tarifs des groupements professionnels, bien que le code réglementaire ne le précise pas.

gation de contracter une *assurance* illimitée pour chaque véhicule en service et par sinistre, contre le risque de responsabilité civile (sauf autorisations ministérielles accordées à certaines entreprises ou groupements de couvrir eux-mêmes ces risques), — obligation d'assurer les marchandises contre l'incendie, les pertes et avaries, les limites de la responsabilité du transporteur étant portées à la connaissance du public par affichage ou inscription sur les lettres de voiture (1) — dispositions spéciales de réglementation du travail pour le personnel de conduite — obligation d'avoir un matériel en bon état, contrôlé par des visites techniques annuelles, et de désinfecter les véhicules servant au transport des animaux vivants dans les conditions fixées par les règlements concernant les transports de même nature par voie ferrée (2).

Par ailleurs, dans le but de faciliter le contrôle de la réglementation, les transporteurs de marchandises devront, d'une façon générale, établir une *feuille de route* qui accompagnera le véhicule (3) : cette feuille de route devra être extraite d'un carnet à souches visé, soit par le groupement professionnel, pour les transporteurs à grande distance qui sont membres d'un tel groupement, soit par le C.T.D.

La tenue de la feuille de route est obligatoire pour tous les transports à grande distance, alors qu'elle n'est obligatoire aux petites distances que pour les transports qui sortent du département du centre d'exploitation ou pour les transports qui débordent de la « zone restreinte » (celle figurant sur l'ancienne carte provisoire) et sont effectués entre des localités desservies par le chemin de fer.

Les transporteurs à petite ou à grande distance doivent également tenir un « *registre des expéditions* » où sont portés des renseignements détaillés, intéressant pour les grandes distan-

(1) Le camionnage rural échappe à cette obligation.

(2) Loi du 21 juin 1898 (art. 45) et décret du 6 octobre 1904 (art. 104 et 105).

(3) La réglementation de détail des feuilles de route a été instituée par l'arrêté du Ministre des Travaux Publics du 7-4-39.

ces, chaque expédition (1) et pour les petites distances, les expéditions à plus de 100 km. de distance et celles assurées entre des localités desservies par le chemin de fer lorsque le transport déborde de la « zone restreinte » (2)-(3). Toutefois, ce registre n'est pas imposé aux membres des groupements professionnels de grandes distances, en considération sans doute des garanties données par ces groupements pour l'application des règles de coordination et particulièrement pour l'application des règles tarifaires (4).

Les courtiers de frêt et commissionnaires de transports doivent tenir un registre analogue appelé « *registre des opérations* » (5).

Indiquons enfin que le transporteur à petite distance est soumis à une obligation particulière, destinée à faciliter notamment la surveillance des « transports massifs » : dans le courant du mois de janvier de chaque année, il devra adresser au C.T.D. ou à son association professionnelle (6) un relevé des transports de l'année précédente ayant intéressé, sur une même relation de plus de 100 km., un tonnage total d'au-moins 100 tonnes (7).

Il résulte des indications que nous venons de donner que les obligations de « service public » imposées aux services actuels de marchandises sont moins nombreuses que celles imposées aux services de voyageurs, mais sont néanmoins assez complètes. Elles ne nous paraissent insuffisantes qu'en ce qui concerne l'acceptation et le délai du transport, la régularité des services rapides : sans instituer une réglementation rigoureuse et para-

(1) Date, points d'expédition et de destination, nature et poids des marchandises, prix, noms et adresses de l'expéditeur et du destinataire.

(2) Date, points d'expédition et de destination, nature et poids des marchandises, noms et adresses de l'expéditeur et du destinataire.

(3) On ne s'explique pas la divergence existant entre la définition des transports qui doivent donner lieu à l'établissement d'une feuille de route et celle des transports qui doivent être inscrits sur le registre des expéditions.

(4) Voir pages 264 et suivantes.

(5) Réglementé par l'arrêté du Ministre des Travaux Publics du 7-4-39.

(6) Voir page 267.

(7) Ce relevé devra indiquer, pour chaque relation, les points de départ et de destination, la nature des marchandises, le tonnage total

lysante il était facile de donner, sur ces points, des garanties élémentaires aux usagers.

Mais la réglementation des services qui assureront le remplacement du chemin de fer, amorcée par le décret du 13-7-35 a tout à fait disparu des textes en vigueur : cette lacune devra évidemment être comblée avant les premières réalisations de la coordination « marchandises ».

CHAPITRE VII

LES LIMITATIONS APPORTEES A CERTAINES ACTIVITES SE RATTACHANT AUX TRANSPORTS PUBLICS DE MARCHANDISES (AFFRETEURS, GROUPEURS, LOUEURS) ET LES LIMITATIONS APPORTEES AUX TRANSPORTS PRIVES DE MARCHANDISES

C'est une opinion couramment admise que le développement des attributions ou des contrôles de l'Etat a quelque chose de fatal et que toute mesure d'étatisme en appelle d'autres. Cette opinion trouve une nouvelle confirmation dans la réglementation récente des transports routiers : à la limitation essentielle des transports publics sont venues s'ajouter les limitations accessoires de professions connexes (affréteurs, groupeurs, loueurs) et des transports privés. Cependant, dans le cas présent, les raisons qui justifient, très fortement croyons-nous, les limitations essentielles sont valables pour les limitations accessoires qui n'en sont que la *conséquence*, comme nous allons le voir.

Les transporteurs publics ayant été soumis au contingentement, certaines difficultés se sont produites à propos de la définition du « transporteur » dans le cas des *affréteurs* servant d'intermédiaires entre le public et le propriétaire du camion, difficultés qui ont compliqué le recensement des activités de

transport public et la détermination des responsabilités dans le cas d'infraction à la réglementation de coordination. Toute extension des activités d'affréteurs constitue d'autre part, par les facilités nouvelles qu'elle donne au public ou aux transporteurs routiers, une concurrence nouvelle au chemin de fer. Enfin, les règles tarifaires imposées aux transporteurs à grande distance n'atteindraient pas le résultat cherché si les affréteurs n'y étaient soumis. Toutes ces raisons expliquent la nécessité dans laquelle on se trouvait de réglementer la profession d'affréteur et de la soumettre au régime de *l'autorisation*, si l'on voulait protéger la réglementation d'activité et de tarifs établie pour les transports publics.

De la même façon, les *groupeurs* ont dû être réglementés et soumis au régime de *l'autorisation*, d'une part parce qu'une extension de l'activité des groupeurs ferroviaires est préjudiciable aux transporteurs publics contingentés, d'autre part, parce que les règles tarifaires imposées aux transporteurs à grande distance ne pourraient pratiquement pas être appliquées si les groupeurs n'y étaient soumis ; enfin parce que le cas du groupage par route soulève les mêmes difficultés que celui de l'affrètement au sujet de la responsabilité des infractions à la réglementation.

Nous avons déjà indiqué que le contingentement des transports publics serait très compromis si les transporteurs publics pouvaient, par le moyen d'une location de leurs camions aux clients intéressés, faire rentrer leurs transports dans la catégorie des transports privés. Pour éviter ce « camouflage » le décret du 13-7-35 avait exigé pour qu'un transport en camion loué puisse être considéré comme privé, que la location soit d'au moins trois mois ; dans le cas de location plus courte, il y avait transport public, le loueur étant le « transporteur ». Le Conseil d'Etat ayant annulé cette disposition (1), les pouvoirs publics furent conduits à chercher une autre solution : ils ne pu-

(1) Arrêt du 11-3-38, voir page 102.

rent la trouver que dans le *contingentement* des véhicules donnée en location.

Enfin, nous avons vu que les transports publics de marchandises par route ne sont pas les seuls concurrents du chemin de fer : les transports privés de marchandises sont également un concurrent redoutable, puisqu'ils correspondent à un nombre de camions très supérieur à celui des camions publics et à une activité presque équivalente, en tonnage kilométrique, à celle des transports publics (1). La limitation apportée au développement des transports publics incitait les industriels à acheter eux-mêmes leurs camions pour effectuer des transports privés : la réglementation de ces derniers, comportant *l'interdiction de fret de retour*, le *contingentement* de camions de fort tonnage et certaines mesures fiscales, s'imposait donc si l'on voulait que le *contingentement* des premiers donne les résultats cherchés.

Cette réglementation des transports privés qui a une portée beaucoup plus grave, en tant que restrictions des libertés individuelles, que celle des transports publics, peut également se justifier d'une autre façon. Ainsi qu'on le sait, les industriels profitent, pour leurs approvisionnements en matières premières et en produits bruts, d'une tarification ferroviaire qui a été fixée à un taux suffisamment réduit dans le but de permettre précisément l'essor industriel du pays. Il est particulièrement choquant, du point de vue de l'intérêt général, que certains d'entre eux s'abstiennent de confier au rail leurs produits finis du fait que la tarification ferroviaire « *ad valorem* » conduit à taxer ces produits à un niveau élevé. Or, on ne peut ni diminuer d'une façon générale la tarification des produits finis car une

(1) Environ 400.000 camions privés contre 60.000 publics, 4.700 millions de tonnes-km. en transports privés contre 5.600 en transports publics (évaluation pour 1934, voir pages 66 et 67).

Les rendements des taxes spéciales en 1938 ont été de 71 millions pour les transports publics et de 22 millions pour les transports privés. Mais ces derniers sont exonérés à l'intérieur du département du centre d'exploitation et des départements limitrophes alors que les premiers ne sont exonérés qu'à l'intérieur du département du centre d'exploitation et des cantons limitrophes du canton où se trouve ce centre (voir pages 241 et 242).

telle diminution risquerait de compromettre gravement les recettes du chemin de fer, ni relever sensiblement la tarification des produits bruts car un tel relèvement serait préjudiciable au développement de l'industrie et compromettrait même indirectement les recettes ferroviaires. Quels remèdes peut-on donc apporter à cette situation ? On peut envisager deux moyens qui peuvent d'ailleurs être appliqués simultanément : le premier moyen, que l'on n'a pas encore utilisé en France (1) consiste à lier la tarification des produits bruts à celle des produits finis, en n'accordant aux premiers produits la tarification la plus basse que si l'industriel s'engage à confier au chemin de fer ses produits finis. Le deuxième moyen, qui a été appliqué en France, consiste à limiter non seulement les transports publics routiers, mais également les transports privés.

Il importera seulement de veiller à ce que la limitation des transports privés ménage les intérêts de notre industrie automobile qui trouve essentiellement son débouché dans les véhicules privés. Cette limitation devra surtout atteindre les transports les plus concurrents du rail, c'est-à-dire les transports à grande distance effectués par les véhicules de fort tonnage : ainsi l'industrie automobile sera *orientée* vers la construction de camions moins lourds dont l'activité pourra être plus facilement coordonnée avec celle du chemin de fer.

Nous allons étudier successivement la réglementation des affréteurs et groupeurs, celle des loueurs, celle des transports privés. Nous renvoyons cependant au Chapitre IX pour le nouveau régime fiscal et les prescriptions relatives aux vitesses et dimensions de véhicules, au Chapitre VIII pour l'examen des sanctions qui ont été prévues pour réprimer les infractions à la nouvelle réglementation.

1° Réglementation des affréteurs et groupeurs

Le décret-loi du 31-8-37 (Art. 18) n'avait annoncé qu'une ré-

(1) Mais qui a été utilisé par la Société Nationale des Chemins de fer Belges.

glementation de l'affrètement des camions. Le code législatif (Art. 32) confirma le principe de cette réglementation et annonça également la réglementation des groupeurs (Art. 34). Cette réglementation a été l'objet du Chapitre premier du Titre VIII du Livre III du code réglementaire.

Ce texte range sous la dénomination générale d' « affréteur », d'une part « *les courtiers de fret* » dont le rôle se borne à mettre en rapport l'expéditeur et le transporteur public *routier*, d'autre part, les *commissionnaires de transport*, au sens des Art. 96 à 102 du Code de Commerce, parmi lesquels figurent les *groupeurs* (1). Le groupeur est celui qui « prend en charge des marchandises en provenance d'expéditeurs multiples ou à l'adresse de plusieurs destinataires, lorsque les expéditions ne sont pas toutes d'un poids supérieur à une tonne, en vue de confier, sur un trajet commun à ces diverses expéditions, le transport collectif des lots ainsi constitués à des transporteurs publics *ferroviaires ou routiers* ou de l'assurer par ses propres moyens, le groupeur restant en tout cas responsable vis-à-vis des expéditeurs du transport de bout en bout (2), étant entendu que les transports terminaux de ramassage ou de distribution peuvent être soit assurés par l'entreprise du groupeur elle-même, soit confiés par celle-ci à d'autres transporteurs ».

La profession d'affréteur (au sens général) se trouve soumise au *régime de l'autorisation* à partir du 1-4-39 et cette autorisation sera accordée de droit aux affréteurs qui justifieront avoir exercé « avec ou sans interruption » leur activité entre le 1^{er}-1-37 et le 15-10-38. C'est en fait un contingentement, à la date du 15

(1) L'assimilation, faite par le code réglementaire, du groupeur au *commissionnaire de transport* (et non au voiturier) tranche un point très discuté par la doctrine et la jurisprudence. Cela est important pour la responsabilité des groupeurs. S'ils étaient voituriers, ils ne pourraient s'exonérer de leur responsabilité par des clauses contractuelles, si ce n'est en cas de retard (loi Rabier du 17-3-1905). Etant *commissionnaires de transport*, ils peuvent le faire en vertu de l'art 98 C. Com.

(2) C'est la règle de l'art. 99 C. Com. relatif aux *commissionnaires de transport*.

octobre 1938, des activités d'affréteur telles qu'elles ont existé dans la période que nous venons d'indiquer (1). Les autorisations accordées s'appellent, suivant le cas « licence de courtier de fret », « licence de commissionnaire affréteur », « licence de commissionneur groupeur ».

En dehors du principe de l'autorisation, la réglementation des affréteurs comporte essentiellement :

a) le principe de la responsabilité solidaire des affréteurs et des transporteurs pour le versement des amendes pénales et pour les pénalités encourues par les transporteurs à la suite d'infractions à la réglementation relative à la tarification et aux autorisations de transport.

b) l'extension, aux prix perçus du public par les affréteurs, des règles de tarif minimum imposées aux transporteurs à grande distance. Il est, en outre, prévu que l'affréteur devra payer le transporteur d'un prix au moins égal au 19/20^e (cas du courtier de fret) ou aux 9/10^e (cas du commissionnaire de transport) du tarif minimum.

Dans le cas particulier de groupeurs, les prix imposés sont un peu plus élevés, pour tenir compte sans doute des sujétions spéciales des groupages : les prix payés aux transporteurs routiers effectuant les transports collectifs doivent être au moins égaux aux tarifs minima des transporteurs à grande distance, et ceux perçus du public doivent être au moins égaux au tarif général kilométrique fixé par l'Art. 77 du code réglementaire pour les expéditions comprises entre 100 et 1.000 kgs. Toutefois l'Art. 81 du même texte indique que la Société Nationale et les groupements professionnels de transporteurs à grande distance devront rechercher des ententes de prix avec les groupeurs routiers ou ferroviaires, et qu'après homologation de ces ententes par le Ministre des Travaux Publics, les prix prévus par elles se substitueront au tarif général kilométrique.

(1) Les considérations exposées plus haut (pages 154 et suivantes) sur la portée réelle des déclarations des transporteurs publics peuvent s'appliquer, croyons-nous, aux demandes que doivent présenter les affréteurs.

La nouvelle réglementation prévoit encore :

— la constitution d'associations professionnelles pour les commissionnaires de transport (groupeurs et autres commissionnaires), ces associations pouvant faire homologuer des tarifs différant de ceux qui résultent des règles ci-dessus (1) ;

— la tenue d'un registre d'expédition par les courtiers de fret, les commissionnaires de transport devant tenir le registre prévu à l'Art. 102 C. Com. ;

— le dépôt d'un cautionnement (ou la constitution d'une caution) par tous les affréteurs, en garantie des obligations qui leur sont imposées ;

— la délivrance d'un récépissé par les entreprises de groupage.

2° Réglementation des camions donnés en location

La nouvelle réglementation des camions donnés en location, qui s'est substituée au système du décret du 13-7-35, a été fixée par les textes de codification (Art. 34 du code législatif, chapitre II du titre VIII du livre III du code réglementaire).

La location des camions se trouve *contingentée* à la date du 15 octobre 1938 : seuls les véhicules donnés en location avant cette date, ou ayant donné lieu à des engagements notables des dépenses en vue de la location (2) peuvent obtenir les « cartes de location » (3). De nouvelles cartes de location ne pourront être délivrées que pour le trafic de petite distance et moyennant une autorisation spéciale du Ministre des Travaux Publics (4).

(1) Les entreprises adhérentes à ces Associations bénéficient, d'autre part, d'une réduction de moitié sur le taux du cautionnement.

(2) Les considérations exposées ci-dessus sur la portée réelle des déclarations des transporteurs publics (pages 154 et suiv.) s'appliquent encore, à notre avis, aux demandes des loueurs de camions. De même ce que nous avons dit sur l'engagement des dépenses (page 157).

(3) Dont le modèle est fixé par l'arrêté du Ministre des Travaux Publics du 7-4-39.

(4) Ce que nous avons dit des « activités de droit » et des « services nouveaux » (pages 117 et suiv.) peut se transposer dans le cas des locations.

Ce contingentement est indépendant de celui des transports publics et s'y superpose. Un camion donné en location pour transports publics doit donc circuler sous le couvert d'une carte de location délivrée au propriétaire et d'une carte de transport public délivrée à l'utilisateur. Il faut remarquer, d'autre part, que la profession de loueur est séparée de celle de transporteur public, le propriétaire d'un véhicule ne pouvant recevoir pour le même véhicule une carte de location et une carte de transport public : cela évitera une utilisation mixte des véhicules, qui aurait facilité un accroissement des transports publics et privés, et cela permettra de contrôler plus facilement des activités soumises à des règles différentes.

Le contingentement ainsi institué ne s'applique ni aux véhicules dont le poids total en ordre de marche est égal ou inférieur à 4 t. 5, ni aux locations faites pour des transports privés ou publics lorsque ces transports répondent aux définitions de transports de camionnage rural ou urbain, ni aux véhicules loués pour remplacer momentanément un véhicule affecté à des transports privés ou publics et immobilisé momentanément, pourvu que l'immobilisation soit inférieure à trois mois (1), ni aux locations faites entre transporteurs publics.

D'autre part, il s'agit d'un simple contingentement de tonnage sans aucune restriction de zone ou relation (2).

Comment les nouvelles règles de location des camions vont-elles être appliquées à la situation créée par le décret du 13-7-35 ? On peut distinguer dans cette situation :

(1) Dans ce cas, le véhicule de remplacement doit être porteur de toutes les pièces dont le véhicule immobilisé aurait dû être accompagné. Et l'utilisateur du véhicule de remplacement devra en faire la déclaration au C.T.D. dans les 24 heures. D'autre part, le véhicule mis par un constructeur ou un vendeur à la disposition d'un transporteur pour un essai de moins de 3 mois est considéré comme véhicule de remplacement.

(2) Voir l'art. 131 du code réglementaire.

L'Art. 33 du code législatif indique que les camions donnés en location « peuvent être soumis au contingentement pour les relations et « dans les zones où le contingentement est imposé aux transporteurs « publics de marchandises ». Mais cela signifie simplement que le contingentement des véhicules loués ne peut être institué lorsqu'il s'agit de transports répondant aux définitions de camionnage urbain ou rural.

b) les camions donnés en location pour plus de trois mois pour les transports privés (cartes de location) ;

b) les camions donnés en location pour plus de trois mois pour les transports publics (cartes de transports publics délivrées à l'utilisateur) ;

c) les camions donnés en location pour moins de trois mois (cartes de transports publics délivrées au loueur).

Pour les premiers, la carte de location ancien modèle sera remplacée par une carte de nouveau modèle.

Pour les deuxièmes, l'utilisateur conservera une carte de transports publics (mais d'un modèle nouveau) et le propriétaire recevra une carte de location : mais il n'y aura pas dédoublement des possibilités de transport public, car dans le cas de transport public, les deux cartes devront accompagner le camion, comme nous l'avons vu.

Pour les troisièmes, le propriétaire recevra une carte de location. Mais l'activité de transports publics que ce camion exerçait pourra-t-elle être conservée ? Il est seulement prévu que les transporteurs publics qui, avant le 21-4-34, utilisaient des véhicules pris en location, recevront une carte de transports publics s'ils justifient que les transports effectués avant cette date à l'aide des véhicules loués « constituent l'utilisation normale d'un « camion de transports publics, soit pendant toute l'année, soit « pendant une période déterminée ». Ceci pourra amener une certaine déflation des transports publics exécutés avant le 21-4-34 en véhicules pris en location pour moins de trois mois.

Le code réglementaire prévoit encore la disposition essentielle suivante : les locations ou sous-locations « au voyage » pour transports privés ne sont autorisées que « sous réserve d'une « clause spécifiant un itinéraire qui ramène le véhicule à son « point de départ ». Cette disposition était indispensable si l'on voulait éviter que l'interdiction de fret de retour imposée aux transports privés soit facilement tournée par des locations faites séparément pour chaque sens du voyage.

Et il institue, à l'intérieur du contingentement des véhicules loués, un contingentement des véhicules à usage spécialisé don-

nés en location et d'un poids total en charge supérieur à 7 tonnes. Cette mesure est sans doute destinée à éviter que des véhicules de ce type affectés aux transports publics se transforment en camions loués pour transports privés, lesquels ne sont pas soumis aux règles de parité tarifaire : cette transformation était d'autant plus à craindre que l'inconvénient habituel de la location pour transports privés (interdiction de fret de retour) ne joue pas pour des véhicules à usage spécialisé, qui sont inaptes de toute façon à prendre du fret de retour.

Indiquons encore une disposition qui ne s'appliquera qu'exceptionnellement et qui permet au Préfet d'autoriser, sur un avis du C.T.D., la location par un particulier, ne pratiquant pas habituellement la location, à un autre particulier, pour une durée inférieure à huit jours, de véhicules spéciaux pour transports « ne pouvant être effectués dans de bonnes conditions techniques, ni par la voie ferrée, ni par les services routiers autorisés ».

Nous verrons enfin que pour ne pas favoriser la transformation des véhicules de transports publics en véhicules de location, ces derniers ont été soumis aux mêmes taxes que les premiers, sauf dans le cas de véhicules donnés en location pour plus de trois mois et utilisés à des transports privés (1).

3° Réglementation des transports privés

Comme les transporteurs publics, les particuliers effectuant leurs propres transports en camions s'efforcent, pour abaisser le prix de revient de ces transports, de prendre du fret de complément ou de retour : en réalité, ils font ainsi de véritables transports publics, comme le décret du 13-7-35 le confirma. Nous avons déjà indiqué que ce décret rangea dans la catégorie des transports publics non seulement le voyage dans lequel le camion emmena du fret de retour (ou d'aller) mais également

(1) Voir page 243. Ainsi survit, pour la fiscalité seulement, la règle des 3 mois du décret du 13-7-35.

le voyage dans l'autre sens — ce qui constituait une anomalie vis-à-vis de la définition des transports publics.

Les transports effectués sous forme de fret de complément ou de retour ont donc été soumis au contingentement. Et nous avons vu que le Comité de Coordination, interprétant strictement les termes « véhicules effectivement utilisés » de l'Art. 14 du décret du 13-7-35, prescrivit l'élimination du recensement des industriels et commerçants qui, avant le 21-4-34, n'effectuaient de transports publics que comme accessoires de leur activité principale : les cartes de transports publics furent ainsi refusées à la plupart des industriels ou commerçants qui prenaient du fret de retour ou de complément pour leurs propres transports avant le 21-4-34 — c'est-à-dire qu'après cette date la pratique du fret de retour ou de complément se trouva interdite pour la plupart des transports privés (1).

Pour le contrôle de cette interdiction, on imposa aux transporteurs privés la tenue d'un *carnet de bord* (sur lequel devaient être portées, pour chaque voyage en charge, les indications permettant de vérifier le caractère privé du transport).

On s'aperçut assez vite qu'il était excessif d'imposer la tenue de ce carnet à n'importe quel transport privé, comme par exemple au transport de bagages dans une voiture de tourisme. Il suffisait d'assujettir à l'obligation du carnet de bord les véhicules susceptibles de faire une réelle concurrence aux transports publics.

Aussi un décret du 21-8-38 a-t-il exempté du carnet de bord les véhicules effectuant des transports de camionnage urbain et rural, les voitures de tourisme affectées exclusivement au transport de personnes et de leurs bagages, les véhicules des administrations publiques, civiles ou militaires et ceux de la Banque de France, ainsi que tous les véhicules dont le poids total maximum en ordre de marche, y compris éventuellement celui

(1) Voir page 116, renvoi 2.

des remorques, ne dépasse pas trois tonnes (1). Un décret du 18-10-38 assouplit encore cette réglementation en portant à 4 tonnes la limite de 3 tonnes et en ajoutant aux véhicules exemptés ceux dont le poids ne dépasse pas 6 tonnes 5 et qui circulent à l'intérieur d'une zone constituée par le département de leur centre d'exploitation et les départements limitrophes : cette nouvelle exemption était excessive car il est évident que les véhicules qu'elle vise peuvent faire une réelle concurrence au chemin de fer, contrairement à ce que déclare l'exposé des motifs dudit décret (2). Elle est cependant reprise et aggravée par le code réglementaire (Art. 157) qui porte à 7 tonnes la limite de 6 tonnes 5, accordée aux véhicules ne dépassant pas la zone ci-dessus définie, et conserve les exemptions précédemment accordées en augmentant encore de 4 tonnes à 4 tonnes 5 le plafond des véhicules bénéficiant d'une exemption générale. Le code réglementaire renvoie à un arrêté ministériel le soin de fixer les conditions dans lesquelles devront être portées pour chaque voyage en charge, sur le carnet de bord, les « indications relatives notamment à la nature du chargement à l'identité du transporteur, de l'expéditeur, du destinataire et du « véhicule » (3).

Si l'on peut critiquer le relâchement excessif de la réglementation du carnet de bord qui, malgré son aspect un peu tracassier, est cependant utile pour empêcher un empiètement irrégulier des transports privés dans le domaine des transports publics, on ne peut critiquer la prudence dont on a fait preuve quand il a paru indispensable de *contingenter* (4) dans une certaine mesure les transports privés : on exempta de ce contingentement les véhicules d'un poids total maximum en ordre

(1) L'arrêté ministériel du 5-9-38 simplifia la tenue du carnet de bord, en admettant notamment que les bordereaux en usage dans le commerce et certains documents administratifs puissent tenir lieu de carnet de bord s'ils comportent les renseignements nécessaires.

(2) La même erreur fut commise pour la détermination des zones de petite distance des transports publics.

(3) Cet arrêté fut pris le 7 avril 1939. Il maintient les simplifications qu'avait réalisées l'arrêté du 5-9-38.

(4) Le mot n'est pas dans les décrets, mais c'est bien un contingentement qui a été institué.

de marche inférieur ou égal à 12 tonnes (y compris éventuellement les remorques) et tous les véhicules circulant à l'intérieur de la zone constituée par le département du centre d'exploitation et les départements limitrophes (1). Comme nous l'avons déjà dit, en effet, le principal débouché de notre industrie automobile est le véhicule privé. Or la très grande majorité des transports privés de marchandises sont des transports de distribution à petite ou moyenne distance, effectués dans des camions de faible ou de moyen tonnage (2) : on peut donc penser que le contingentement des véhicules privés, tel qu'il a été institué, ne compromettra pas le développement de notre industrie automobile.

C'est le code législatif (Art. 43 à 49) qui a introduit le principe de ce contingentement, les modalités d'application ayant fait l'objet des titres I et II du livre V du code réglementaire. Nous allons résumer rapidement les dispositions prévues par ces deux textes.

Le contingentement ne s'applique qu'aux véhicules appartenant aux personnes pour le compte de qui sont effectués les transports (nous avons vu, en effet, que les véhicules loués étaient l'objet d'un contingentement propre). Tous les camions de plus de 12 tonnes remplissant cette condition doivent être déclarés aux Préfets, qui délivrent un récépissé de déclaration (3). Et ils sont contingentés à la date du 15 novembre 1938 (4)

(1) Cette zone peut être étendue dans les mêmes conditions que les zones de petite distance (art. 67, § 4, du code réglementaire).

(2) Les camions de plus de 12 tonnes représentaient en 1934 moins de 4 % du parc total de camions (enquête faite par Michelin. — Voir le « *Problème des Transports* », publié par le Centre Polytechnicien d'Etudes Economiques). Et une grande partie de ces camions ne circulent pas en dehors de la zone d'exemption.

(3) Ce récépissé mentionne notamment le département du centre d'exploitation. Il indique, le cas échéant, s'il tient lieu d'autorisation.

D'autre part, dans le cas où le centre d'exploitation d'un véhicule soumis au régime de la déclaration vient à changer de département, le nouveau propriétaire doit, dans les 8 jours du transfert du véhicule, demander au C.T.D. du département du nouveau centre les modifications du régime de déclaration : ces modifications, comme les déclarations primitives, seront inscrites par le C.T.D. sur un « registre des déclarations ».

(4) Cette date résulte indirectement de l'art. 150 du code réglementaire (article curieusement rédigé).

lorsqu'ils circulent en dehors de la zone ci-dessus définie : c'est-à-dire que, pour cette circulation, les véhicules existant à la date du 15-11-38 reçoivent une autorisation « de droit », cette autorisation étant constituée par le récépissé de déclaration (1) — tandis que les véhicules mis en service après le 15-10-38 devront recevoir une autorisation du *Ministre des Travaux Publics* délivrée après avis du C.T.D. (2). Cette dernière autorisation est tout à fait analogue à l'autorisation de « services nouveaux » prévue pour les transports publics, et elle ne sera accordée que s'il n'existe « aucun service de transport public ferroviaire ou routier autorisé susceptible d'assurer les transports dans des conditions techniques répondant aux besoins des pétitionnaires » (3).

Le code réglementaire prévoit cependant une possibilité de déroger, pour la circulation des nouveaux véhicules, à la règle de l'autorisation ministérielle : le Préfet peut, en effet, après avis du C.T.D., accorder des autorisations temporaires d'une durée au plus égale à un mois dans les cas exceptionnels « où des transports de marchandises ne pouvant être effectués par le rail nécessiteraient l'emploi de véhicules spécialisés et risqueraient de souffrir de l'insuffisance de camions de transports publics et de camions de transports privés autorisés à circuler dans les zones intéressées par ces transports ».

Il faut remarquer que, comme pour les transports publics, la notion d'engagement notable de dépenses avant le 15-11-38 est admise par l'art. 48 du code législatif pour l'acceptation d'un véhicule dans le contingentement (4). D'autre part, le contingentement ainsi institué n'est qu'un contingentement du ton-

(1) La déclaration doit être faite dans les délais fixés par l'art. 150 du code réglementaire. Mais ce que nous avons dit plus haut à propos des déclarations tardives (page 155) peut également s'appliquer ici.

(2) Le modèle de cette autorisation a été fixé par l'arrêté du Ministre des Travaux Publics du 7-4-39.

(3) (Art. 47 du Code législatif). Ce devrait être aussi la règle pratiquée pour les autorisations des services nouveaux de transports publics : il est curieux de constater que cette règle n'est formulée dans les décrets que pour le contingentement des transports privés.

(4) Voir page 157.

nage total (1) et, pour les véhicules autorisés, les zones, relations, marchandises, restent entièrement libres.

Enfin, un certain nombre de véhicules sont exemptés de la déclaration et du contingentement quel que soit leur tonnage : ce sont les véhicules à traction animale, les véhicules des pompes funèbres, les véhicules des administrations publiques, et les véhicules employés par les agriculteurs pour la culture de leurs terres, le transport de leurs récoltes et l'exploitation de leur ferme dans la zone et sur les parcours définis pour le camionnage rural.

Si l'on ajoute aux mesures que nous venons d'examiner les sanctions et les mesures fiscales que nous étudions aux chapitres suivants, on constate que les transports privés sont aujourd'hui soumis à une réglementation assez complète, et que cette réglementation remplit assez bien les conditions voulues : suffisamment sévère pour permettre au contingentement des transports publics de donner les résultats attendus, elle est assez nuancée pour atteindre surtout les transports les plus concurrents du rail et assez modérée pour ménager, dans les limites autorisées par l'intérêt général, les débouchés de notre industrie automobile.

(1) Voir l'article 47 du Code législatif.

CHAPITRE VIII

LES SANCTIONS PREVUES POUR ASSURER LE RESPECT PAR LES TRANSPORTEURS ROUTIERS DE LA REGLEMENTATION DE COORDINATION RAIL-ROUTE

Une réglementation de l'activité des transporteurs ne peut réussir que si tous les transporteurs respectent strictement le champ d'action qui leur est dévolu : ce n'est qu'à cette condition que les transporteurs trouveront dans le régime du contingentement une diminution de concurrence compensant la limitation de leur activité. De même, une entente de tarifs ne peut réussir que si tous les participants respectent les tarifs communs. Dans un cas comme dans l'autre, il suffit qu'un transporteur ne respecte pas la règle pour entraîner la faillite du système. Aussi les Pouvoirs Publics, depuis le décret-loi du 19-4-34, ont-ils toujours eu (à l'exception cependant d'un relâchement inexplicable en 1936) le souci de réprimer sévèrement les infractions aux décrets de coordination et de renforcer de plus en plus le système des sanctions.

Le décret-loi du 19-4-34 avait prévu deux sanctions essentielles : tout d'abord l'amende de 16 à 200 francs pour toute infraction aux décrets de coordination, puis le retrait temporaire de la carte grise dans le cas d'une récidive de création de service sans autorisation.

Pendant l'année 1935 les Pouvoirs Publics s'attachèrent à renforcer la répression des infractions. Nous citerons :

- la circulaire inter-ministérielle du 18-6-35 recommandant une application rigoureuse des sanctions ;

- les dispositions du décret du 25-2-35 qui instituèrent de sévères sanctions administratives vis-à-vis des transporteurs voyageurs ne respectant pas les plans de coordination : avertissement, clauses pénales des ententes prévoyant le versement de 200 francs par infraction, mise en demeure, exclusion de l'entente avec saisie du cautionnement, exclusion de toute exploitation de service public ;

- les dispositions du décret du 13-7-35 qui créèrent les « Assistants Techniques » désignés par les C.T.D. pour accompagner les gendarmes (création très importante car ces agents jouèrent un rôle essentiel dans la répression des infractions). Le même décret institua des sanctions administratives vis-à-vis des transporteurs marchandises en infraction : avertissement, puis retrait temporaire des cartes de transport, mise en demeure, retrait définitif des cartes de transport, exclusion de toute exploitation de service public. Il obligea également les transporteurs à munir leurs véhicules d'une feuille de transport destinée à faciliter le contrôle ;

- le décret-loi du 30-10-35, prévoyant une nouvelle sanction, très grave pour les transporteurs, mais devenue indispensable devant le peu d'efficacité des amendes : la mise au garage des véhicules ayant servi à commettre l'infraction (1) pour une durée de 3 à 8 jours, cette sanction étant prononcée en principe par le Préfet sur avis du C.T.D. Le même décret-loi attribua aux Assistants Techniques le pouvoir de verbaliser eux-mêmes.

Pendant l'année 1936, on constata une hésitation inexplicable des Pouvoirs Publics à poursuivre les infractions (2). La lettre

(1) Cette sanction avait été prévue, d'une façon illégale, par une Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5-9-27, dans le cas où le conducteur du véhicule ne possède pas de permis de conduire.

(2) Ce relâchement suivit de près la Circulaire du 29-11-35 du Comité de Coordination qui, tolérant les transports à la demande faits exceptionnellement en dehors des indications des cartes, compromit gravement le contingentement d'activité de ces transports.

du 11-8-36 adressée par le Ministre des Travaux Publics au Garde des Sceaux est caractéristique à cet égard : le Ministre demande qu'on fasse preuve de tolérance pour les transporteurs de marchandises qui, munis d'une carte provisoire, ne respectent pas les indications de cette carte ; il désire être consulté sur ces infractions avant que les poursuites soient engagées (singulière conception de la séparation des pouvoirs...). De même la lettre du 11-8-36, dans laquelle le Ministre demande aux Grands Réseaux de s'abstenir de prendre l'initiative des poursuites (nous indiquerons plus loin le rôle très important joué par les Réseaux pour la répression des infractions). De même encore la Circulaire Ministérielle du 23-11-36 dans laquelle le Ministre demande aux Préfets de donner aux Assistants Techniques l'instruction de ne plus verbaliser.

Ce fléchissement ne fut que passager et, en 1937, les Pouvoirs Publics eurent de nouveau la préoccupation de rendre efficace la réglementation de coordination, préoccupation partagée d'ailleurs par le chemin de fer aussi bien que par les organisations responsables des transporteurs routiers. Nous citerons :

- la circulaire du Ministre des Travaux Publics du 17-8-37 ;
- les dispositions du décret-loi du 31-8-37 qui instituèrent une nouvelle sanction générale pour les infractions commises à l'égard des décrets de coordination intervenus ou à intervenir : le versement immédiat d'une somme de 200 francs au maximum. Cette sanction ne fut pas maintenue par les textes de codification ;

- le décret-loi du 31-12-37 qui institua le « carnet de bord » pour le contrôle de l'interdiction de frêt de retour ou de complément à laquelle sont soumis les transports privés.

Pendant l'année 1938, l'observation de la réglementation par les transporteurs routiers laissant toujours à désirer, de nouvelles mesures furent prises. Nous n'insisterons pas sur les dispositions du décret « voyageurs » du 25-2-38 qui substituèrent à la sanction « exclusion de l'entente » la sanction « retrait de l'autorisation », cette substitution n'étant que la conséquence du remplacement de l'ancien système des ententes départemen-

tales par le nouveau système de « plans de transport » et d'autorisations particulières délivrées à chaque transporteur. Nous citerons :

— la circulaire inter-ministérielle du 4-1-38 prescrivant un renforcement de la surveillance, à laquelle les cantonniers-chefs des Ponts et Chaussées sont appelés à participer ;

— la circulaire du 26-7-38, par laquelle le Ministre des Travaux Publics rapporta les dispositions de la circulaire du 23-1-36 prescrivant aux Assistants Techniques de ne pas verbaliser, mais demanda que ces agents n'aient pas d'attaches avec les entreprises ferroviaires et routières :

— les dispositions du décret-loi du 17-6-38 qui augmentèrent les durées prévues pour la mise au garage des véhicules, instituèrent, pour les infractions à la réglementation prescrite pour le contrôle des transports privés de marchandises, des sanctions pénales et, en cas de récidive, le retrait temporaire de la carte grise, créèrent enfin de nouvelles sanctions pénales ou administratives à l'appui du pouvoir de décision attribué désormais au C.T.D. en matière de surveillance des prix ;

— la lettre au Garde des Sceaux du 24-9-38 et la circulaire du 22-9-38 par lesquelles le Ministre des Travaux Publics demanda une grande rigueur pour la répression des infractions intéressant les trafics routiers nuisibles au chemin de fer, c'est-à-dire ceux sortant du cadre du département et des départements limitrophes (1) ;

— les dispositions des décrets du 12-10-38 qui remplacèrent la « feuille de transport », du décret du 13-7-35 par la « feuille de route » et par le « registre des expéditions », organisèrent le contrôle que les groupements professionnels des transports à grande distance furent chargés d'exercer sur leurs adhérents (contrôle appuyé de sanctions : pénalités, radiation) et rétablirent la possibilité pour les chemins de fer, comme pour les organismes de transporteurs routiers, de désigner des Assistants

(1) C'est toujours la conception erronée que les transports restant dans ce cadre ne concurrencent guère le rail (voir pages 146 et 219).

Techniques appointés par eux, ce qui était très important pour la répression des infractions, l'expérience antérieure ayant prouvé que les Assistants Techniques des chemins de fer avaient une activité beaucoup plus grande que les autres.

C'est ainsi que fut créé, peu à peu, le système très complet destiné à permettre une surveillance efficace des transports routiers et une répression sévère des infractions commises. Ce système a été consacré et modifié sur certains points par les textes de codification dont nous allons résumer rapidement les dispositions (Art. 50 à 56 du code législatif, 161 à 167 du code réglementaire).

Les *sanctions* prévues sont de deux catégories :

- d'une part, les sanctions pénales,
- d'autre part, les sanctions administratives,

qui peuvent être prononcées indépendamment des premières (1)-(2).

Les sanctions pénales comportent une sanction de caractère général s'appliquant à toutes les « infractions aux dispositions « législatives et réglementaires intervenues ou à intervenir en « matière de coordination des transports ferroviaires et routiers « publics ou privés » : c'est *l'amende* de 16 à 200 francs. Et des sanctions particulières pour certaines infractions. Ainsi la falsification des « autorisations » est punie d'une peine *d'emprisonnement* de 6 mois à 3 ans. Et les infractions aux dispositions relatives à la surveillance des prix par les C.T.D. sont punies d'amendes diverses : amende de 11 à 15 francs portée de 16 à

(1) Nous n'avons pas parlé dans ce chapitre des sanctions prévues pour les infractions au régime *fiscal* car ce sont les sanctions habituelles prévues par l'art. 328 du Code des contributions indirectes (voir art. 64 du Code législatif).

(2) Dans le cas de véhicules assujettis à la carte de location et circulant sans cette carte, les sanctions sont applicables au loueur et au transporteur (art. 167 du Code réglementaire).

D'autre part, les affrêteurs sont responsables, comme nous l'avons vu, des sanctions encourues par les transporteurs à la suite d'infractions à la réglementation relative à la tarification et aux autorisations de transport, dans le cas où ces infractions sont commises à l'occasion de transports pour lesquels l'affrêteur s'est entremis (Art. 121 du Code réglementaire).

200 francs en cas de récidive, si le transporteur refuse la communication des documents nécessaires au contrôle, amende de 100 à 1.000 francs si le transporteur fournit de faux renseignements ou s'il refuse, explicitement ou non, de ramener ses tarifs aux taux fixés par le C.T.D., après mise en demeure de celui-ci.

Les sanctions *administratives* comportent également des sanctions de caractère général s'appliquant à toutes les infractions :

a) *l'avertissement* prononcé par le C.T.D. ou par le Service de contrôle, cet avertissement pouvant être exclusif de tout procès-verbal si l'obligation à laquelle le transporteur n'a pas satisfait comporte une certaine tolérance, ou pouvant, au contraire, accompagner un procès-verbal dans le cas d'infraction formelle.

b) *la mise en garage* du véhicule ayant servi à commettre l'infraction, pour une durée de huit jours à un mois, aux frais et risques du contrevenant. Cette sanction ne peut être prononcée qu'après un avertissement délivré moins de six mois avant l'infraction, sauf le cas de « flagrant délit de transport public sans « autorisation » (Art. 163 code réglementaire). Cette disposition peut donner lieu à interprétation. Le flagrant délit est évidemment l'infraction constatée par procès-verbal, mais le transport public sans autorisation est-il le transport effectué sans *aucune* autorisation ou sans autorisation *valable* ?

La mise au garage doit être prononcée par le Préfet après avis conforme du C.T.D., lequel doit statuer dans le délai d'un mois.

c) *le retrait de la carte grise* pour une période de trois mois à un an, dans le cas de récidive, même si la nouvelle infraction est différente de la première. Cette sanction peut être prononcée par le Préfet, après avis conforme du C.T.D. qui doit statuer dans un délai d'un mois. Mais le transporteur peut, dans le délai de huit jours, faire appel *suspensif* (1) de la décision du

(1) La possibilité d'appel non suspensif existe vis-à-vis de toute décision du C.T.D. (art. 6 du Code législatif).

Préfet : la décision est alors prise par le Ministre des Travaux Publics après avis conforme du Conseil Supérieur des Transports qui doit statuer dans le délai d'un mois.

Les sanctions administratives comportent, d'autre part, des sanctions particulières à certaines infractions :

1) *le retrait de l'autorisation*, sanction prononcée d'*office* par le Préfet, dans le cas de falsification de l'autorisation, dès l'intervention de la sanction judiciaire indiquée ci-dessus (le Préfet peut « annuler » l'autorisation ou la « retirer définitivement »). Le retrait définitif de l'autorisation peut être également prononcé, après mise en demeure du Préfet adressée au transporteur sur avis conforme du C.T.D., dans le cas d'inobservation des prescriptions imposées par l'autorisation ; la décision est prise par le Ministre des Travaux Publics après avis du C.T.D. et du Conseil Supérieur, le Ministre pouvant cependant déléguer ses pouvoirs au Préfet, statuant après avis du C.T.D., dans des limites qui doivent être fixées par décret. Cependant le retrait définitif de l'autorisation peut être prononcé sans mise en demeure préalable en cas de deuxième infraction aux dispositions tarifaires applicables aux transports publics à grande distance, à condition que la première infraction ait fait l'objet d'un avertissement.

Il faut remarquer que le retrait de l'autorisation de transport public de voyageur entraîne la saisie du cautionnement. Si le transporteur est affilié à une Société de garantie, celle-ci doit assurer la continuité du service, sous peine de retrait d'agrément.

D'autre part, le retrait de la carte de transport (ou du récépissé de déclaration de camionnage urbain) peut être prononcé à titre temporaire par le Préfet, après avis du C.T.D., pour les véhicules « marchandises » non assurés conformément aux règlements. Pour les transports publics de voyageurs le Préfet peut, en cas de non assurance, retirer au véhicule incriminé la carte violette prévue à l'Art. 39 du Code de la Route (1).

(1) A noter le régime favorable accordé au camionnage rural, pour lequel il n'est pas prévu de retrait du récépissé de déclaration, dans le cas de véhicules non assurés.

Le retrait de la carte de transport (transports publics de marchandises) — de la carte violette (transports publics de voyageurs) — peut être également prononcé par le Préfet dans le cas où l'entretien du véhicule laisse à désirer, cette sanction étant maintenue jusqu'à ce qu'il soit remédié aux défauts du véhicule.

Enfin, il est prévu, à l'égard des affréteurs, une sanction analogue : le retrait de la licence, dans le cas de « faillite, de condamnation à une peine infamante, d'agissements contraires à la probité commerciale, de cessation d'activité prolongée pendant six mois sans autorisation, sauf cas de force majeure » et dans le cas d'inobservation des prescriptions réglementaires.

2) *Le versement au Trésor* de l'insuffisance de perception dans le cas où un transporteur public ou un groupeur aurait pratiqué des tarifs inférieurs aux tarifs minima réglementaires.

3) *Le retrait d'office* de la carte grise, pour une période de 15 jours à 6 mois, dans le cas de deux condamnations judiciaires subies par le transporteur pour refus de ramener son tarif au niveau fixé par le C.T.D. à l'occasion de transports effectués par le même véhicule. Cette sanction est prononcée dans les mêmes conditions de forme que la sanction générale de retrait de carte grise que nous avons indiquée plus haut (notamment le transporteur peut faire au Ministre un appel suspensif de la décision du Préfet).

4) Pour les transports publics de voyageurs, les infractions aux arrêtés préfectoraux intervenus pour la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique, ou pour la perception du prix des places sont constatées et réprimées dans les conditions prévues par les Art. 21, 23 et 24 de la loi du 15 juillet 1845 sur la *police des chemins de fer* (1).

5) Enfin, les transporteurs publics de marchandises à grande distance affiliés aux *groupements professionnels* peuvent être

(1) Amende de 16 à 3.000 francs. En cas de récidive l'amende est doublée et il est également prévu une peine d'emprisonnement de 3 jours à 1 mois.

l'objet de *sanctions* de la part de ces groupements : versement au groupement de l'insuffisance de perception dans le cas où un transporteur applique des tarifs inférieurs aux tarifs homologués (cette pénalité pouvant être doublée en cas d'avertissement resté sans effet), — pénalité de 200 francs dans le cas d'infraction aux obligations relatives à la feuille de route, cette pénalité pouvant être augmentée jusqu'au tiers du prix de transport (tel qu'il résulte des tarifs homologués) dans le cas de récidive dans les douze mois, le transporteur recevant en même temps un dernier avertissement — radiation temporaire ou définitive du groupement au cas où le dernier avertissement reste sans effet et également dans le cas de versement de ristournes aux clients ou de toute manœuvre tendant à appliquer des tarifs inférieurs aux tarifs homologués. Bien que les décrets ne le précisent pas, ces sanctions « statutaires » sont certainement indépendantes des sanctions pénales et administratives énumérées ci-dessus, sauf cependant le versement au groupement professionnel des insuffisances de perceptions qui ne devrait pas, à notre avis, pouvoir se cumuler avec la sanction administrative analogue.

Les groupements professionnels qui n'appliqueraient pas les sanctions statutaires sont eux-mêmes passibles de sanctions : pénalités pouvant atteindre le triple des sanctions statutaires non appliquées, retrait du bénéfice de l'exemption de taxes, retrait de l'agrément du groupement.

Pour la constatation des infractions et l'application des sanctions, de nombreux moyens de contrôle ont été prévus. Il faut d'abord remarquer que tous les transporteurs publics vont désormais être munis d'une « autorisation » qui facilitera singulièrement le contrôle. D'autre part, les transporteurs marchandises sont tenus d'établir des « feuilles de route » et des « registres d'expédition » (1) de même que les transporteurs voyageurs doivent délivrer des billets comportant les prix et indications nécessaires au contrôle des tarifs appliqués.

(1) Voir page 205.

Enfin, tous les véhicules affectés soit aux transports publics de voyageurs, soit aux transports publics ou privés de marchandises doivent porter des « marques distinctives » (1).

Les organismes chargés du contrôle des transports sont les C.T.D. qui ont été dotés des pouvoirs d'investigation nécessaires. Mais au contrôle des C.T.D. se superpose, pour les transporteurs de marchandises à grande distance, celui des groupements professionnels, eux-mêmes contrôlés par le service de contrôle économique du Ministère des Travaux Publics, et pour les transports réguliers de voyageurs, celui du service des Ponts et Chaussées.

En ce qui concerne enfin les agents chargés de la constatation des infractions, il faut remarquer que tous les agents ayant qualité pour dresser des procès-verbaux en matière de police de roulage (notamment les gendarmes) sont également qualifiés pour constater les manquements aux décrets de coordination (Art. 50 Code législatif (2) : mais ils sont souvent peu aptes à exercer ce rôle, qui exige une parfaite connaissance d'une réglementation compliquée. Ainsi a-t-on créé les « *Assistants techniques* » qui sont spécialement chargés, sous l'autorité des C.T.D., de la constatation des infractions à la réglementation de la coordination des transports ferroviaires et routiers, publics ou privés (3).

Nous reviendrons, dans le chapitre X, sur l'historique de la

(1) Art. 34, 103, 133 et 159 du Code réglementaire. Arrêté du Ministre des Travaux Publics du 7 avril 1939.

Il faut remarquer que pour les transports de camionnage rural, qui ne peuvent être exercés que comme accessoire d'une autre activité principale, ce sont les marques distinctives des véhicules privés qui doivent être utilisées.

(2) D'autre part, des fonctionnaires désignés par le Ministre des Travaux Publics et assermentés peuvent constater, par procès-verbal, les infractions aux dispositions relatives à la surveillance des prix par les C.T.D.

(3) Le Code réglementaire régit la transmission des procès-verbaux de contraventions, dont un exemplaire doit être envoyé à l'Autorité Judiciaire et un autre au Préfet : l'art. 168 précise les règles permettant de déterminer, suivant la nature du transport en infraction, le département à considérer pour la transmission du procès-verbal au Préfet.

création des Assistants techniques, dont le rôle est particulièrement intéressant du point de vue corporatif.

Les fonctions d'Assistant technique peuvent être confiées soit à des fonctionnaires désignés par le Ministre des Travaux Publics — soit à des agents des chemins de fer désignés et appointés par eux et agréés par le Préfet après avis du C.T.D. — soit à des personnes désignées par les groupements professionnels de transporteurs de marchandises à grande distance, ou par les syndicats de transporteurs agréés à cet effet par le Ministre, ces personnes étant appointées par les groupements ou syndicats et agréées par le Préfet après avis du C.T.D. — soit à des personnes nommées par le Préfet sur présentation du C.T.D., après délibération prise à la majorité des $\frac{3}{4}$ des membres présents, et rémunérées sur les fonds du C.T.D. Il faut considérer que les Assistants techniques désignés par le chemin de fer ou par les groupements routiers sont, comme les autres, à la disposition du C.T.D. tout entier et non seulement des délégués ferroviaires ou routiers.

Un assistant technique est désigné en principe pour un département (1), mais il peut être cependant désigné pour deux départements, ou opérer occasionnellement en dehors du département pour lequel il a été désigné si les présidents des C.T.D. intéressés s'entendent à cet effet. Il est probable qu'à l'expérience cette extension du champ d'action des Assistants techniques se révélera fort utile si l'on veut faciliter les constatations.

Cette importante organisation de contrôle et le système très complet des sanctions auront-ils l'efficacité voulue ? Evidemment l'expérience de ces dernières années n'a pas été très réconfortante mais c'est précisément à la suite de cette expérience qu'a été mise au point, progressivement, l'organisation devant permettre, pour l'avenir, une répression rigoureuse des infractions.

(1) La désignation des Assistants techniques est constatée par une commission revêtue de l'approbation du Préfet. Et les Assistants techniques doivent être assermentés.

En ce qui concerne les *sanctions administratives*, on peut craindre que les C.T.D. ne fassent pas preuve de l'énergie suffisante et notamment qu'ils n'appliquent pas aussi fréquemment qu'il le faudrait la sanction très efficace de la mise en garage : en cas d'exécution de transport public sans autorisation, prononceront-ils cette sanction dès la première infraction comme le prévoit le code réglementaire ? Leur jurisprudence habituelle a été jusqu'à présent de n'envoyer qu'un avertissement pour une première infraction. Il faudra la redresser dans l'avenir. Mais les Préfets eux-mêmes suivront-ils toujours les C.T.D. et assureront-ils toujours l'exécution des mises au garage ? Là encore l'expérience du passé est assez décevante, et il faut souhaiter un redressement. On ne répétera jamais assez que la nécessité de la coordination exige un respect absolu des règles instituées. Si la mise au garage prononcée par la voie administrative restait d'une application difficile, pourquoi ne donnerait-elle pas aux Tribunaux la possibilité de la prononcer comme pénalité accessoire ? Les Tribunaux ont cette possibilité en matière fiscale, l'Art. 328 du Code des Contributions Indirectes prévoyant la confiscation du véhicule. Les contraventions fiscales ont toujours été les plus sévèrement punies à cause de la nécessité d'assurer au Trésor les rentrées d'impôts. Mais un transport routier irrégulier ne prive-t-il pas souvent le chemin de fer d'une recette appréciable, ce qui revient à entraîner indirectement pour l'Etat une dépense supplémentaire (1) ayant le même effet qu'une moins-value fiscale.

Au sujet de l'impartialité des sanctions prononcées, nous croyons qu'on peut faire confiance aux organismes à caractère corporatif (groupements professionnels, C.T.D.) qui ont reçu, en droit ou en fait, le pouvoir de décision, en regrettant seulement qu'on n'ait pas été plus loin dans la voie d'une délégation de pouvoirs juridictionnels à ces organismes (voir plus loin chapitre X).

(1) Le montant de cette dépense est approximativement égal à la recette perdue par le chemin de fer diminuée de l'impôt payé par le transport routier (voir pages 62 et 63).

En ce qui concerne les sanctions pénales, il faut reconnaître que ces dernières années les Parquets se sont souvent montrés hésitants avant de poursuivre, même si le C.T.D., qu'ils avaient pris l'habitude de consulter, émettait un avis favorable aux poursuites. En fait, l'action pénale fut très souvent déclenchée par la constitution de partie civile du chemin de fer ou, plus rarement, des transporteurs routiers. Ce sont les nombreuses interventions du chemin de fer qui ont permis la formation de la très importante jurisprudence à laquelle nous nous sommes souvent référés au cours de cette étude (1).

Certains Tribunaux ont voulu contester le droit à réparation que possèdent les transporteurs publics ferroviaires et routiers qui se trouvent lésés par une infraction commise par un autre transporteur (2). Mais leur opinion resta isolée et la jurisprudence a reconnu d'une façon très générale que les infractions aux décrets de coordination ouvraient un droit à réparation aux transporteurs publics lésés : ces transporteurs auraient pu en effet effectuer le transport à la place du transporteur en infraction, et d'autre part, ils ont (et particulièrement le chemin de fer) un intérêt évident au respect de la réglementation de coordination. Quant au montant des dommages-intérêts à allouer, la jurisprudence a admis, d'une façon également générale, qu'ils ne peuvent être égaux à la recette que le transporteur lésé aurait faite s'il avait exécuté le transport, étant donné que ce transporteur ne peut pas prouver qu'il aurait exécuté le transport, mais qu'ils doivent être évalués comme en matière de concurrence loyale, c'est-à-dire à un taux de principe plus ou moins élevé suivant l'importance du transport effectué en infraction, et suivant les chances que le transporteur lésé aurait eues de faire le transport. Citons à ce sujet les jurisprudences de la

(1) Pendant la période s'écoulant du 19-4-34 au 1-1-39 les Grands Réseaux, puis la S.N.C.F., se sont portés partie civile dans plus de 200 affaires.

(2) Voir par exemple Trib. Corr. Rouen, 4-12-35, CHAMPION ; Trib. Corr. de Bayonne, 2-1-36, SAHUQUE et, même date, ETCHEGARAY ; Trib. Corr. de Péronne, 14-10-37 et 23-12-37, TETAR ; 29-7-37, SCHAUB ; Trib. Corr. de Lille, jurisprudence constante jusqu'aux récents arrêts de la Cour de Douai.

Cour d'Amiens et de la Cour de Douai, relatives à des interventions du Chemin de fer (1).

Les interventions du chemin de fer resteront fort utiles, dans l'avenir, pour assurer le respect rigoureux des règles de coordination, respect aussi indispensable, à notre avis, pour les intérêts du rail que pour ceux de la route. Aussi faut-il souhaiter que les grandes organisations de transporteurs routiers qui ont toujours affirmé leur désir de voir respecter la « règle du jeu », hésitent moins, à l'avenir, à se constituer également partie civile dans le cas d'infractions nettement caractérisées de la part des transporteurs.

(1) Cour d'Amiens : 3-2-38, TETAR ; 1-12-37, SCHAUB ; 23-3-38, TETAR.

Cour de Douai : 17-3-38, FERRANT et VAN CAMPENHOUT ; 24-3-38, WATELLE et DELBART ; 6-5-38, COSTERBOSCH ; 16-6-38, DERRIEN ; etc..., on peut regretter que la Cour de Douai ait toujours, sauf rares exceptions, réduit au franc de principe le montant des dommages-intérêts à allouer au Chemin de fer.

CHAPITRE IX

SUR CERTAINES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES NOUVELLES TENDANT A AGGRAVER LE PRIX DE REVIENT DES TRANSPORTS ROUTIERS

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, les règlements nombreux et minutieux qu'il a fallu élaborer pour limiter l'activité des transports routiers concurrents du rail ou pour réajuster les tarifs routiers à ceux du chemin de fer. On aurait pu chercher à obtenir les mêmes résultats par un moyen beaucoup plus simple : celui de la *fiscalité*. Des taxes suffisamment élevées sur les transports routiers concurrents du rail auraient suffi à les faire disparaître. Des taxes, convenablement calculées sur les transports routiers que l'on désirait voir subsister, auraient suffi pour faire monter leurs tarifs au niveau désiré, beaucoup plus sûrement même que des clauses tarifaires obligatoires, que les transporteurs peuvent toujours tourner par des ristournes occultes.

On n'a pas voulu, à juste titre, réaliser de cette façon la coordination rail-route. Pour condamner un système aussi simpliste, nous ne nous arrêterons pas à des considérations de justice fiscale, car il est difficile, sur ce sujet, d'aboutir à des conclusions certaines. Mais nous observerons d'abord que les répercussions d'un tel système de taxes, si bien étudié fût-il, auraient été très difficiles à prévoir : il est probable qu'elles se se-

raient révélées, à l'expérience, très différentes des prévisions. Il était donc préférable de limiter directement, avec toutes les nuances nécessaires, l'activité des entreprises. Nous croyons, d'autre part, que le procédé consistant à ruiner certaines entreprises routières ou à supprimer certaines de leurs activités par le moyen indirect de la fiscalité doit être rigoureusement condamné : nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer qu'il était nécessaire de respecter, dans l'élaboration de nos règlements, la propriété commerciale des entreprises. La vie économique deviendrait impossible si l'Etat pouvait arbitrairement ruiner par la fiscalité certaines activités : la pratique de telles méthodes ne manquerait pas d'entraîner, dans le développement des affaires, un ralentissement qui serait beaucoup plus préjudiciable à l'Etat que les avantages fiscaux qu'il en retirerait directement ou indirectement (1).

Sans vouloir réaliser la coordination par la seule voie fiscale, il était cependant normal que l'on cherche à en accélérer les résultats par la création de taxes spéciales sur les transports routiers, à condition :

1° que les nouvelles taxes soient supportables pour les entreprises routières en ce sens qu'elles n'amènent pas d'amputation de leur activité mais entraînent seulement une orientation de cette activité sur les trafics les moins concurrents du fer : d'où la nécessité de frapper plus les transports publics que les transports privés, les véhicules de fort tonnage que les véhicules légers, les grandes distances que les petites distances ;

2° qu'elles ne compromettent pas notre industrie de construction automobile : nouvelle raison de ne pas trop frapper les transports privés à petite distance (qui sont, comme nous l'avons vu, le principal débouché de la construction automobile) et de dégrever les véhicules neufs, à condition cependant qu'il ne s'agisse pas de véhicules lourds car l'emploi normal de tels véhicules est le transport à grande distance.

(1) Récemment, la majoration des droits sur le gas oil a constitué une véritable escroquerie vis-à-vis des entreprises qui avaient immobilisé des capitaux dans des véhicules Diesel.

Il semble que le nouveau régime fiscal des transports routiers réponde bien aux conditions que nous venons d'indiquer.

La principale taxe que supportent les transports automobiles est la taxe sur les carburants. Cette taxe a, bien entendu, subi de sérieuses augmentations ces dernières années. Mais si on laisse de côté le gas oil (qui n'intéresse pas 10 % des camions) (1) l'augmentation totale de la taxe est restée très inférieure soit à l'augmentation générale des prix due à l'avilissement progressif de la monnaie, soit à la majoration des tarifs de chemin de fer (2). De même l'augmentation des taxes au poids et à l'encombrement est restée raisonnable (3). Les entreprises routières ont donc pu supporter sans trop de difficultés (4) des taxes *nouvelles* dont le principe a été institué par le décret du 13-7-35,

(1) En 1934 il y avait environ 14.000 camions Diesel sur 460.000 camions, soit 3 %. En 1937, il y en avait 32.000 sur 450.000, soit 7 %.

(2) Nous comparerons la situation actuelle à celle qui existait au début des mesures de coordination, soit en avril 1934. A cette époque, en effet, on pouvait considérer que les transports automobiles avaient supporté sans dommage leurs impôts puisqu'ils n'ont cessé de croître jusqu'à la fin de 1934. Ainsi le nombre de camions en circulation a augmenté de 458.121 à 458.942 de 1933 à 1934. C'est à partir de 1935 que ce nombre de camions commence à décroître (457.817 en 1935).

Or, du 1^{er} avril 1934 au 1^{er} janvier 1939 l'indice général des prix de gros (indice pondéré calculé sur 146 articles, publié par la Statistique générale de la France) a augmenté de 78 % ; les tarifs « marchandises » du Chemin de fer ont augmenté en moyenne de 64 %, l'impôt sur l'essence a augmenté de 30 % (153 fr. 92 à 199 fr. 96 pour les 100 litres). Il n'en fut pas de même de la taxe sur le gas oil qui augmenta de 200 %.

(3) Du 1-4-34 au 1-1-39 l'augmentation fut en moyenne de 25 %.

(4) L'expérience a montré, en effet, que l'application des nouvelles taxes n'a pas réduit sensiblement l'activité des transporteurs. En fait, ces taxes n'ont même pas rattrapé l'insuffisance que présente l'augmentation de la taxe sur l'essence (et par suite l'augmentation du prix de l'essence) par rapport à l'augmentation des tarifs de Chemin de fer.

Prenons, par exemple, le cas d'un camion à essence de 5 tonnes de charge utile, 12 tonnes de poids total en ordre de marche. Supposons qu'il consomme 45 litres d'essence aux 100 kms et qu'il fasse 50.000 kms par an. Dans ce cas, la dépense de carburant serait passée du 1-4-34 au 1-1-39 de 44.000 francs à 61.000 francs, alors qu'une augmentation du prix de l'essence parallèle à celle des tarifs ferroviaires aurait fait passer cette dépense à 72.000 francs. Or la taxe spéciale est de 6.600 francs par an.

L'augmentation du prix de l'essence a encore moins suivi la variation de l'indice des prix de gros.

Les transports non concurrents du rail, qui bénéficient de réduction ou d'exonération des taxes spéciales, ont donc réellement profité depuis 1934 d'un *sensible allègement d'impôts* : la construction automobile en a également profité notamment pour la voiture de tourisme, qui ne supporte aucune taxe spéciale.

et par le décret-loi du 8 juillet 1937 pour les transports publics, — par le décret-loi du 30-11-35 et par le décret du 16 juillet 1937 pour les transports privés. Ultérieurement, le décret-loi du 31-8-37 accorda une réduction de taxes en faveur des entreprises qui se grouperont dans les organisations professionnelles chargées de surveiller l'application par leurs membres de tarifs homologués par le Ministre, ainsi qu'en faveur des véhicules à usage spécialisé et des véhicules donnés en location pour des transports privés. Le code législatif du 12-11-38 a enfin remanié sensiblement le système de taxes et nous allons résumer rapidement le nouveau régime fiscal tel qu'il est précisé par ce texte (Art. 57 à 68) (1).

Les transports publics de voyageurs (Art. 57) sont assujettis à une taxe annuelle de 100 frs par place jusqu'à 15 places, 150 frs par place en sus de 15 places avec minimum de 4 places. La préoccupation de frapper surtout les services concurrents du rail a conduit :

1) à exonérer de la taxe les véhicules ne sortant pas du département et des cantons extérieurs, limitrophes du canton du centre d'exploitation, — les véhicules des services subventionnés (sous certaines conditions), — les véhicules des services de remplacement de trains, — les véhicules des entreprises artisanales (sous certaines conditions), — les véhicules affectés à des services associés au chemin de fer (2) lorsque les relations intéressées ne sont pas desservies par d'autres entreprises.

2) à réduire la taxe de 50 % quand la zone d'action du véhicule est limitée au département et aux départements limitrophes.

3) à majorer la taxe de 25 % pour les véhicules affectés aux services occasionnels et exceptionnels et sortant du département et des départements limitrophes.

(1) Nous tiendrons compte des légères modifications apportées à ce régime par le décret du 2-5-39 (l'art. 62 du Code législatif autorisait ces modifications par simple décret).

(2) Services visés à l'art. 21 du Cahier des charges de la S.N.C.F.

D'autre part, pour éviter une fiscalité trop lourde aux transporteurs ne faisant que rarement des transports à moyenne et grande distance, il est prévu que les redevables peuvent se placer sous le régime des *permis de circulation journaliers* entraînant le paiement d'une taxe fixe *par jour et par place* calculée toujours sur un minimum de quatre places (1).

Les transports publics de marchandises sont assujettis à une taxe annuelle de caractère *progressif* : les camions lourds qui sont affectés à des services à grande distance concurrençant particulièrement le chemin de fer sont beaucoup plus frappés, par tonne, que les camions légers. Les camions ayant un poids total maximum en ordre de marche (y compris remorque) inférieur à 4 t. 5 sont exonérés (2).

Le souci de frapper davantage les services concurrents du fer a également conduit aux mesures suivantes :

1) sont *exonérés* de la taxe les véhicules ne sortant pas du département et des cantons extérieurs, limitrophes du canton du centre d'exploitation, — les véhicules affectés aux camionnages rural et urbain, et ne sortant pas de la partie hors département

(1) Régime normal : taxe de 3 francs par jour et par place, réduite à 2 francs pour les taxis, voitures de louage et de remise, et véhicules de moins de 20 places.

La rédaction du décret laisse penser que, dans ce régime, le transporteur bénéficie, le cas échéant, de l'exonération ou de la réduction prévue pour les taxes annuelles, mais ne supporte pas la majoration de 25 % des services occasionnels ou exceptionnels.

Régime applicable aux véhicules venant de l'étranger ou des colonies : 1 franc par jour et par place pour les transports limités au département d'entrée en France ;

2 francs si les transports s'étendent aux départements limitrophes ;

4 francs pour les transports sur tous départements.

Les exonérations, réductions, majorations applicables à la taxe annuelle ne s'appliquent pas à ces taxes.

(2) La taxe, calculée sur le poids total maximum en ordre de marche, est ainsi fixée :

jusqu'à 4 tonnes 5 : pas de taxe ;

de 4 tonnes 5 à 7 tonnes : 2.000 francs + 400 francs par tonne ou fraction de tonne au-dessus de 4 tonnes ;

de 7 tonnes à 10 tonnes : 3.200 francs + 600 francs par tonne ou fraction de tonne au-dessus de 7 tonnes ;

de 10 tonnes à 15 tonnes : 5.000 francs + 800 francs par tonne ou fraction de tonne au-dessus de 10 tonnes ;

au-dessus de 15 tonnes : 9.000 francs + 1.000 francs par tonne ou fraction de tonne au-dessus de 15 tonnes.

de la zone de camionnage, — les véhicules affectés aux services associés du chemin de fer, lorsque les relations intéressées ne sont pas desservies par d'autres entreprises.

2) la taxe est *réduite* de 50 % lorsque la zone d'action est limitée au département et aux départements limitrophes (zone de petite distance).

3) la taxe est *doublée* à partir du 1^{er} juillet 1939 pour les véhicules sortant du département et des départements limitrophes, lorsque l'entreprise ne fait pas partie d'un groupement professionnel de transporteurs de marchandises à grande distance.

Un régime de *permis journaliers* est prévu, analogue à celui accordé aux transports publics de voyageurs (1).

Les *transports privés de marchandises* sont soumis à une taxe annuelle, progressive avec le tonnage, dont les taux sont identiques à ceux des taxes des transports publics. Mais, en considération du fait que les transports privés concurrencent moins le rail que les transports publics, et constituent le débouché principal de la construction automobile, le régime d'application de cette taxe est très libéral :

1) la zone d'*exonération* de la taxe s'étend aux départements et départements limitrophes. Sont également exonérés les véhicules de pompes funèbres, ainsi que ceux appartenant aux administrations publiques, civiles et militaires et exclusivement utilisés pour les besoins de ces Administrations.

2) en dehors du département et des départements limitrophes, les véhicules effectuant des transports privés ne sont assujettis qu'à la taxe simple.

3) une *réduction* de 75 % est accordée aux commerçants ou in-

(1) Régime normal : 6 francs par jour et par tonne ou fraction de tonne du poids total maximum en ordre de marche.

Le transporteur, le cas échéant, bénéficie dans ce régime des exonération et réduction prévues pour la taxe annuelle, ou supporte, au contraire, l'augmentation.

Régime applicable aux véhicules venant de l'étranger ou des colonies : 50, 75, 150 francs par véhicule et par jour, suivant les distinctions déjà vues pour les transports publics de voyageurs.

Les exonération, réduction et augmentation applicables à la taxe annuelle ne s'appliquent pas à ces taxes.

dustriels forains visés à l'Art. 321 du Code des Contributions Indirectes.

Les *camions de location* sont, en règle générale, soumis aux taxes prévues pour les transports publics de marchandises, ces taxes étant acquittées par le propriétaire (la dispense du doublement de la taxe est accordée si le locataire est membre d'un groupement professionnel de transporteurs à grande distance). Exceptionnellement, si les véhicules sont donnés en location pour une durée ininterrompue d'au moins 3 mois, et utilisés exclusivement à des transports privés, le régime fiscal applicable est celui des transports privés (1).

En dehors de la libéralité du régime adopté pour les transports privés, d'autres mesures ont été prises en faveur de la construction automobile. C'est ainsi que les véhicules affectés aux transports publics de voyageurs et les camions de moins de 12 t. (poids total maximum en ordre de marche, remorques comprises), immatriculés à l'état de véhicules neufs entre le 12-11-38 et le 31-7-39 seront, à partir du 1-1-39, exemptés de taxes pendant les deux ans qui suivront leur immatriculation et bénéficieront d'une réduction de 50 % pendant les deux années suivantes. Bénéficieront du même régime les véhicules neufs immatriculés entre le 1-7-39 et le 31-12-42 et qui satisferont à certaines conditions de construction. Par contre, à partir du 1-1-39, les véhicules ayant plus de 10 ans d'âge verront leurs taxes majorées de 50 %. D'autre part, les entreprises dont la situation s'améliorera à la suite des mesures de coordination et qui pourront, à ce titre, subir une taxation spéciale, en seront partiellement dégrevées si elles consacrent une partie de leurs bénéfices à l'amélioration de leur service, tant en ce qui concerne le trafic qu'en ce qui concerne le *matériel*.

Enfin, pour favoriser l'emploi de véhicules à *gazogène* ou *électriques* il est prévu, pour ces véhicules, dans le cas de transports publics, une exonération complète de taxe jusqu'au

(1) C'est une survivance de la règle de 3 mois dont le décret du 13-7-37 s'était servi pour la définition des transports publics ou privés.

30-6-41 si les véhicules ne sortent pas du département et des départements limitrophes et, dans la même zone, une réduction de 50 % après le 30-6-41. En dehors de la zone considérée les véhicules mis en service avant le 15-11-38 (ou ayant fait l'objet avant cette date de dépenses notables en vue de leur acquisition à l'état de véhicules neufs) bénéficient d'une réduction permanente de 50 %. Dans le cas de transports privés, il y a exonération complète jusqu'au 30-6-41 et réduction de 50 % après cette date quelle que soit la zone.

Pour le contrôle du régime fiscal que nous venons d'étudier, les véhicules doivent être accompagnés de permis de circulation délivrés par les Contributions Indirectes (permis trimestriels dans le cas de taxe annuelle ou permis journaliers). Les infractions aux dispositions fiscales sont constatées, poursuivies et réprimées dans les conditions fixées par l'Art. 328 du Code des Contributions Indirectes (1).

Le code législatif précise enfin que le quart des impôts perçus est réparti entre les départements (2) dans les conditions déterminées par arrêté du Ministre des Travaux Publics (3), tout ou partie des sommes ainsi mises à la disposition des départements pouvant être utilisées par eux en vue de faciliter l'aboutissement de la coordination (subventions aux services automobiles, résiliations de contrat, rachats de services).

En dehors du nouveau régime fiscal, les transports routiers ont dû supporter, ces dernières années, d'une part, pour les seuls transports publics, une réglementation nouvelle du tra-

(1) Amende de 50 à 200 francs en principal, indépendamment de la confiscation et du quintuple des droits fraudés ou compromis.

(2) C'est le décret-loi du 31-8-37 qui a prévu, le premier, qu'une partie des taxes spéciales serait affectée aux départements.

(3) En fait, c'est un décret en date du 23-2-39 qui a fixé la répartition des sommes en question auxquelles s'ajoutent certaines autres ressources (notamment, s'il est nécessaire, une contribution de la S.N.C.F. dans la limite de 15 millions par an). Les règles de cette répartition ne sont autres que celles qui avaient été fixées par les circulaires ministérielles des 2-9-37 et 18-11-37 : elles consistent à accorder des primes aux départements « bons coordinateurs » qui auront accepté, dans l'intérêt général, la fermeture au service voyageurs de lignes de chemin de fer déficitaires.

vail, d'autre part, pour tous les transports, une aggravation de la réglementation relative au poids, aux dimensions et à la vitesse des véhicules : ces mesures diverses contribuèrent, bien entendu, à augmenter très sensiblement le prix de revient du transport par route.

Pour ce qui est de la *réglementation du travail*, c'est le décret du 27-4-37 qui est venu instituer les règles d'application et la loi du 26-6-36 sur la semaine de 40 heures dans les entreprises routières. Il est normal que ces règles soient un peu plus libérales que celles applicables aux chemins de fer, étant donné qu'une entreprise routière qui doit faire exécuter un transport à grande distance ne peut, comme le fait le Chemin de fer, dont le réseau couvre tout le pays, trouver des équipes de relais au-delà d'une certaine distance, mais doit pratiquement conserver la même équipe sur tout le parcours. Par exemple, la durée journalière du travail du personnel roulant du chemin de fer doit respecter la moyenne de 6 h. 40 sur deux « grandes périodes de travail » (une grande période ne doit pas, normalement, dépasser huit jours en 56 heures), sans excéder 8 heures par jour. Toutefois, il peut y avoir deux journées de 9 heures par grande période. Pour les entreprises routières, le système est plus souple. L'entreprise peut choisir entre trois formules de répartition des 40 heures de travail par semaine : les 5 x 8 heures, le 6 x 6 h. 40, la répartition inégale (semaine anglaise). Et, pour les transports en commun, la durée journalière peut atteindre 9 heures deux fois par semaine, et même 10 heures deux fois par semaine si un arrêté ministériel l'y autorise. En outre, pour toutes les entreprises un arrêté ministériel pourra autoriser un régime de travail différent des trois formules habituelles et comportant une durée de travail allant jusqu'à 9 heures par jour (cette durée pouvant être portée à 10 heures deux fois par semaine, pour les transports en commun) (1).

(1) Lorsqu'un véhicule est conduit par une équipe de deux conducteurs se relayant, le temps pendant lequel un conducteur ne conduit pas effectivement n'est compté que pour 50 % de sa valeur dans la durée de travail. Une disposition analogue existe pour les trajets haut-le-pied effectués par le personnel roulant du Chemin de fer dans les fourgons ou les voitures à voyageurs.

Pour l'amplitude de la durée journalière de travail, le régime du personnel roulant du chemin de fer prévoit une moyenne de 9 h. 30 sur deux grandes périodes de travail (10 heures pour les agents dont le service ne comporte pas de découcher) et un maximum de 10 heures, l'amplitude pouvant toutefois atteindre 12 heures deux fois par grande période de travail. Le régime du personnel des entreprises routières est plus souple : l'amplitude est de 12 heures et pourra même être portée à 14 heures par arrêté ministériel.

Il faut remarquer que les entreprises routières n'appliquaient guère, en pratique, la loi de 8 heures, avant l'institution de la semaine de 40 heures. Si l'on veut rétablir réellement l'équilibre entre les charges supportées par le rail et la route du fait des lois sociales, il faudra exiger l'application de ces lois par les entreprises routières et cela pourra entraîner un relèvement très important du prix de revient dont bénéficiaient, ces dernières années, certaines entreprises. Or, précisément dans le but de contrôler l'application de la réglementation du travail, les Pouvoirs Publics ont créé le « carnet individuel de route » que doit porter tout conducteur de véhicule et qui doit indiquer l'horaire de son travail (décret du 27-4-37, arrêté ministériel du 12-9-38). Et ils paraissent décidés à exiger, comme il est normal, le respect de cette réglementation (1).

En ce qui concerne le *poids, les dimensions et la vitesse des véhicules*, des aggravations très sévères ont été apportées récemment à la réglementation.

Le 30 juin 1934, un décret-loi fixa à 2 m. 35 la largeur maximum (qui pouvait auparavant atteindre 2 m. 50), à 10 m. (12 m. avec remorque) la longueur maximum, à 15 t. la limite du poids total en charge des véhicules, 10 t. la charge maximum par essieu (2) : d'après l'exposé des motifs ces limitations se jus-

(1) Voir la lettre du Ministre des Travaux Publics du 12-1-39 au Président du Conseil.

(2) D'après le même décret-loi la limite de charge par essieu devait également respecter certaines limites en fonction de l'espacement des essieux et le poids par mètre courant de longueur du véhicule ne devait pas dépasser 2 tonnes.

tifiaient par la nécessité de mettre un frein aux dépenses, toujours plus élevées qu'imposait à la voirie routière (routes et ponts) la circulation de véhicules toujours plus lourds et plus encombrants. Le décret-loi du 30-10-35 permit d'atteindre 18 t. de poids total pour l'ensemble formé d'un véhicule et de sa remorque ou pour un véhicule articulé. Puis le décret du 28 mai 1936 porta à 19 t. et 21 t. les limites de poids antérieurement fixées à 15 et 18 t. et le décret du 26 mai 1937 rétablit la largeur maximum de 2 m. 50 (1). Les limites actuelles sont donc de 2 m. 50 de largeur (2), 10 m. de longueur (12 m. avec remorque), 19 t. de poids total (21 t. pour les véhicules avec remorque ou pour les véhicules articulés) et 10 t. par essieu (3) : elles ne sont certainement pas excessives. On peut même regretter qu'en ce qui concerne le poids total on n'ait pas maintenu les limites de 15 t. et 18 t., quitte à prévoir des délais d'application suffisants pour éviter d'onéreuses transformations du parc des entreprises intéressées.

La *vitesse* des véhicules est actuellement réglementée par le décret du 26 mai 1937 pour ce qui concerne les véhicules dépassant 2 m. 20 de largeur ou 8 m. de longueur (remorque comprise). Ce décret a prévu qu'une limitation de vitesse serait fixée par arrêté ministériel et que les véhicules visés devaient être munis d'un indicateur de vitesse et d'un dispositif limitant la vitesse au maximum autorisé (ou, à défaut de ce dispositif, d'un enregistreur de vitesse). D'autre part, l'Art. 31 du Code de la route modifié par le décret du 19 décembre 1937 a prévu également qu'un arrêté ministériel fixerait des vitesses maxima pour les véhicules dont le poids total en charge dépasse 3.000 kgs.

L'arrêté ministériel actuellement en vigueur est celui du 2 décembre 1938 qui a remplacé celui du 17 août 1932. L'arrêté

(1) Il faut également indiquer que l'arrêté ministériel du 11-1-37 visant les véhicules à bandages non pneumatiques a fixé certaines règles pour la charge maximum des bandages.

(2) Gabarit ou chargement.

(3) Les autres prescriptions du décret-loi du 30-6-34 rappelées ci-dessus en renvoi 2, page 246, sont toujours en vigueur.

du 17-8-32 avait prévu les limites de 65, 55 et 45 km. suivant que le poids total en charge était compris entre 3 t. et 6 t. 5, entre 6 t. 5 et 10 t., ou supérieur à 10 t. Il avait prévu la limite de 50 km. pour les véhicules de plus de 2 m. 20 de largeur. Il avait enfin prévu que les Préfets pourraient autoriser exceptionnellement des vitesses plus élevées, sur les chaussées spécialement aménagées pour la circulation des poids lourds sans que les limites normales soient dépassées de plus de 10 km.

L'arrêté du 2 décembre 1938 a abaissé à 60, 50 et 40 km., pour les véhicules à marchandises, les vitesses maxima qui restent fixées à 65, 55 et 45 pour les véhicules à voyageurs. Le même arrêté a fixé, pour les véhicules de plus de 2 m. 20 de largeur ou de 8 m. de longueur, les vitesses maxima de 50 km. pour les véhicules à voyageurs et de 40 km. pour les véhicules à marchandises. Enfin il n'a prévu de possibilité de dérogation exceptionnelle aux limites ainsi fixées (qui ne peuvent être dépassées de plus de 10 km.) que pour les transports réguliers de voyageurs « dans les cas où les correspondances ferroviaire, routière ou postale l'exigent impérieusement ». Et, pour autoriser de telles dérogations, le Préfet doit avoir les avis favorables du C.T.D., de l'Ingénieur en Chef des Mines, de l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées, de l'Ingénieur en Chef du Service Vicinal et, s'il y a lieu, des Chefs des autres Services de voirie intéressés : si tous ces avis ne sont pas favorables, le Préfet devra en référer au Ministre des Travaux Publics qui consultera, s'il y a lieu, le Ministre de l'Intérieur (1).

Il semble difficile de justifier, par la seule considération des dépenses d'entretien et d'aménagement des routes, l'aggravation de la réglementation des vitesses qu'a réalisée, pour les

(1) Nous n'insisterons pas sur les limitations de vitesse imposées aux véhicules à bandages non pneumatiques : la vitesse maximum varie de 15 à 25 km. suivant l'élasticité des bandages et le poids maximum en charge de l'essieu le plus chargé (arrêté du 11 janvier 1937). D'autre part, on se reportera à l'art. 32 du code de la route, modifié par le décret du 18-12-37 pour les vitesses maxima imposées aux véhicules traînant une remorque (en principe 50 km.), aux véhicules articulés (en principe 50 km.) et aux véhicules traînant plusieurs remorques (vitesse fixée par autorisation spéciale du Préfet).

véhicules marchandises, l'arrêté du 2-12-38. On ne peut s'empêcher de penser que les Pouvoirs Publics ont cherché, par un moyen indirect, à surcharger le prix de revient du transport routier. Or de tels moyens devraient être, à notre avis, exclus de même qu'une fiscalité excessive qui serait destinée à ruiner certains transporteurs (1), et nous souhaitons que les Pouvoirs Publics cherchent plutôt à faire aboutir la véritable coordination, c'est-à-dire les transformations d'activité d'entreprises routières dans le respect de leurs droits de propriété commerciale.

Il faut, d'autre part, remarquer qu'une réglementation excessive de la vitesse des véhicules ne peut pratiquement pas être appliquée : c'est le cas des limitations imposées par arrêtés municipaux dans la traversée d'agglomérations. Il est infiniment préférable d'instituer une réglementation modérée dont on puisse exiger l'application. Or, il ne semble pas que la réglementation de l'arrêté du 2-12-38 soit suffisamment modérée en ce qui concerne tout au moins les véhicules marchandise pour qu'on puisse en obtenir la stricte application (2).

(1) Voir pages 237 et 238, et également pages 165 à 168.

(2) Le Ministre des Travaux Publics a cependant demandé aux Préfets, à plusieurs reprises, de veiller à l'application de cette réglementation : circulaires des 2 juin et 13 septembre 1938 ; cette dernière demandait que les Services des Ponts et Chaussées révisent les horaires des services routiers. Il faut remarquer que certains horaires de services voyageurs sont actuellement tracés de telle façon qu'il est impossible au conducteur de respecter les limitations de vitesse réglementaire, s'il veut observer l'horaire. Quelques horaires font même ressortir une vitesse *commerciale* égale ou supérieure à la vitesse maximum autorisée.

Voir également la circulaire du 24-9-38 du Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre aux Commandants des Légions de gendarmerie.

CHAPITRE X

LE NOUVEAU STATUT ROUTIER ET L'ORGANISATION CORPORATIVE DES TRANSPORTS

Depuis un demi-siècle environ (1) l'idée que le système corporatif constituerait, pour la Société moderne, la formule de salut, n'a cessé de gagner du terrain. La vogue du « corporatisme » a pris une ampleur toute particulière ces dernières années (2). Mais en réalité on s'est servi du même mot « corporatisme » pour couvrir des conceptions absolument différentes, sinon opposées. Les uns ont vu dans le corporatisme un moyen pour l'Etat d'assurer sa toute puissance, de devenir « totalitaire » (c'est la conception fasciste), d'autres ont vu surtout un remède contre la lutte des classes (conception catholique de la Tour du Pin et de l'encyclique quadragesimo anno de Pie IX), d'autres encore y ont vu principalement la base d'une nouvelle organisation économique (c'est la conception la plus générale). Les uns parlent de corporatisme à propos de toute organisation professionnelle comme l'est un syndicat ouvrier ou patronal, d'autres n'appellent corporations que des groupements mixtes où les ouvriers et patrons sont simultanément représentés, d'autres ne voient de véritables corporations que dans des groupements jouissant de prérogatives réglementaires

(1) Les protagonistes du corporatisme moderne furent de Mun et de La Tour du Pin vers 1880.

(2) Depuis 1936 ont paru une vingtaine d'ouvrages français sur le corporatisme.

ou juridictionnelles, d'autres enfin veulent faire des corporations la base réelle des pouvoirs publics, les fonctions de l'Etat étant assumées par les groupements professionnels qui auraient même à élire une Chambre corporative se substituant à l'un des Parlements actuels. Même diversité encore des conceptions si l'on considère le cadre assigné à la corporation : cadre régional, ou cadre national, ou même cadre international (1). Même diversité dans les réalisations corporatives, qui ont été très partielles dans des pays comme la France et la Belgique, plus poussées dans des pays comme l'Autriche et le Portugal, totales (« totalitaires » pourrait-on dire) dans un pays comme l'Italie (2).

Avant de parler utilement de « corporatisme » il est donc nécessaire d'en donner une définition suffisamment précise. Il nous semble qu'on ne peut rien tirer de vraiment nouveau d'un concept trop large du corporatisme. Apporte-t-on une contribution nouvelle à la solution des problèmes sociaux et économiques lorsqu'on baptise « corporatisme » les syndicats professionnels, les cartels et les trusts ? Ou encore les Commissions d'arbitrage, les Comités consultatifs à base professionnelle ? De même, on ne peut dire qu'un Etat fait du corporatisme s'il base sa réglementation sur une division de la Nation en professions. Cette division est, en effet, naturelle et une réglementation d'Etat n'est jamais qu'une manifestation d'Etatisme : il en est ainsi de la réglementation qui tend à contingentiser la production ou la création d'entreprises et que nous avons déjà citée (3).

(1) Cette conception utopique est celle de de Michelis « *La corporation dans le monde* ».

(2) La diversité des conceptions et des réalisations est parfaitement mise en lumière dans le remarquable rapport fait par M. de Leener au Congrès des Economistes de langue française en 1936 et dans l'intéressante discussion qui suivit ce rapport. Le rapport et la discussion sont publiés dans les éditions des « *Travaux du Congrès des Economistes de langue française* », chez Domat-Montchrétien, Paris, 1936. On trouvera dans le rapport de nombreuses références aux principaux théoriciens du corporatisme moderne : de la Tour du Pin, « *Vers un ordre social chrétien* » ; M. Manoilescu, « *Le siècle du corporatisme* » ; de Michelis, « *La Corporation dans le monde* » ; A. Muller, « *La politique corporative* » ; Pirou, « *Le corporatisme* » ; E. Mathon, « *La corporation, base de l'organisation économique* ».

(3) Voir pages 30 et suivantes.

On peut, au contraire, tirer profit d'un concept plus restreint, plus précis du corporatisme. M. Lescure a ainsi proposé l'excellente formule suivante : « la nouvelle corporation est un groupement de droit public ayant des attributions consultatives et réglementaires » (1). Nous proposons une définition analogue : le corporatisme se caractérise par le fait d'une *délégation*, consentie par l'Etat à des groupements professionnels, de pouvoirs de réglementation ou de juridiction. L'organisation corporative de ce point de vue, est essentiellement une réaction contre l'Etatisme et une *décentralisation*. En excluant la conception politique du corporatisme qui, lorsqu'elle n'aboutit pas aux systèmes totalitaires (fasciste ou soviétique) conduit à des régimes décentralisés participant plus ou moins de l'utopie comme l'Etat-corporation de Manoilescu, l'organisation corporative s'appliquera aux réglementations économique, sociale, technique et au domaine juridictionnel. Les pouvoirs de décision seront normalement exercés soit par un organisme patronal lorsqu'il s'agira de pouvoirs juridictionnels ou de gestion économique (à laquelle il est absurde de mêler les représentants ouvriers), soit par un organisme mixte (patronal et ouvrier) lorsqu'il s'agira de questions sociales et techniques, pour lesquelles la participation ouvrière constitue l'un des progrès les plus remarquables de la Société moderne. Et ces pouvoirs de décision devront être exercés non seulement dans l'intérêt de la profession, mais aussi dans l'intérêt général, puisque les groupements professionnels tiennent les dits pouvoirs d'une délégation de l'Etat.

Ainsi définie, l'organisation corporative semble présenter, aussi bien pour les réglementations sociales et techniques que du point de vue juridictionnel, des avantages indiscutables sur les régimes étatistes centralisés. C'est ainsi que pour les questions sociales, l'organisation corporative permettra d'adapter aux exigences de chaque profession les principes très généraux que l'Etat aura fixés pour la réglementation du travail, alors

(1) Observations présentées par M. Lescure au Congrès des Economistes de Langue Française en 1936, *op. cit.*, page 197.

que l'on voit aujourd'hui l'Etat élaborer des réglementations de détail trop uniformes et trop rigides. Pour les questions techniques, le corporatisme déchargera l'Etat, qui ne suffit plus à ses tâches essentielles, d'études et de réglementation compliquées pour lesquelles il est particulièrement incompétent. Pour ces questions comme pour les questions sociales la réglementation sera mieux acceptée d'ailleurs si elle est élaborée par les intéressés eux-mêmes, patrons et ouvriers. Du point de vue juridictionnel, nous avons beaucoup plus de confiance dans l'impartialité et la sévérité d'organismes corporatifs, intéressés à sauvegarder l'ordre et l'honnêteté professionnels, que dans des magistrats et fonctionnaires qui résistent difficilement aux interventions d'ordre parlementaire ou politique, multiples et inévitables dans un régime basé sur l'élection.

Dans le domaine des réglementations sociales et techniques et dans le domaine juridictionnel, l'organisation corporative sera moins onéreuse qu'une organisation étatiste puisqu'elle permettra de diminuer le nombre de fonctionnaires à la charge de la nation. Dans les mêmes domaines d'ailleurs, l'activité des corporations ne pouvant pas menacer dangereusement l'intérêt général, le contrôle de l'Etat n'aura pas besoin d'être très important.

Si l'on passe à l'ordre économique qui, dans cette étude nous intéresse le plus, on aperçoit bien encore les avantages du corporatisme : il est moins onéreux que l'Etatisme, plus décentralisé (l'organisation corporative pourra être régionaliste) et donc mieux adapté à la vie économique — sa réglementation est plus facilement acceptée par les intéressés et, pour l'établir, les organismes corporatifs sont les plus compétents. Mais on aperçoit également le revers de la médaille. Le corporatisme économique comporte, en effet, des dangers extrêmement graves. La corporation à laquelle l'Etat aura délégué ses pouvoirs, ne pensera-t-elle pas d'abord à ses propres intérêts avant de penser à l'intérêt général ? Or, il se trouve qu'en matière économique, les intérêts professionnels sont souvent opposés à l'intérêt général.

Le corporatisme économique risquera de sacrifier les con-

sommateurs et par suite l'intérêt général. Le groupement professionnel sera, en effet, tenté de majorer les prix de vente afin d'augmenter soit les salaires des ouvriers, soit les profits des entreprises.

D'autre part, le groupement professionnel aura le plus souvent intérêt à empêcher la création de nouvelles entreprises et même à limiter le développement des entreprises existantes. Il aura même intérêt à arrêter le progrès technique qui nécessite souvent des dépenses d'études et d'installations nouvelles fort onéreuses.

L'organisation corporative se trouvera ainsi être un sérieux obstacle au progrès économique. Il est d'ailleurs remarquable qu'après s'être épanouie à l'époque de stagnation économique que constitue le Moyen-Age, elle réapparaisse à notre époque d'après-guerre, où le progrès économique semble devoir s'arrêter pour reprendre son souffle.

Pour empêcher que l'activité économique des corporations sacrifie l'intérêt général aux intérêts professionnels, il faudrait tout d'abord organiser une représentation des consommateurs au sein des organismes corporatifs (1), mais on conçoit les difficultés d'une telle représentation et on peut douter des capacités défensives du groupe des consommateurs. Il faudrait ensuite interdire aux corporations de prendre des décisions faisant obstacle à la création de nouvelles entreprises et au développement du progrès technique. Il faudrait enfin organiser un contrôle sévère de l'Etat sur les décisions des organismes corporatifs (2). Mais pour que ce contrôle ne fasse pas dégénérer le corporatisme en étatisme, des précautions essentielles seraient à

(1) C'est ainsi que M. E. Mathon admettait que les familles (représentant la masse des acheteurs) seraient représentées en face des producteurs.

(2) M. Pirou dans ses « *Essais sur le corporatisme* » indique qu'il existe bien deux autres solutions : soit d'inculquer aux corporations une mystique nationale portée au plus haut degré d'exaltation, soit de développer d'une façon suffisamment intense les facteurs moraux (comme c'est l'intention du corporatisme chrétien), — mais que l'une postule la dictature et que l'autre, dans l'état actuel du monde, ne peut être qu'une espérance pour des temps assez éloignés.

prendre. Il faudrait, non pas transformer les organismes corporatifs en rouages de l'Administration, mais prévoir que des représentants de l'Etat (les Préfets paraissent les plus indiqués) pourraient opposer leur veto à des décisions d'organismes corporatifs en faisant appel de ces décisions, au nom de l'intérêt général, auprès du Ministre intéressé. Cette procédure a décourvert forcerait les représentants de l'Etat à prendre leurs responsabilités et les conduirait, le plus souvent, à n'agir que dans l'intérêt général.

Il serait, d'autre part, nécessaire, si l'organisation corporative devait prendre un certain développement, que l'Etat soit assez fort pour exercer ce contrôle. Ainsi que l'a indiqué M. Pirou (1) les Etats démocratiques ont été, sous le régime de l'individualisme, organisés pour résister aux individus, mais non pour résister aux groupes. Et leur fonctionnement est vicié par les influences d'ordre électoral. Or, comme on l'a déjà remarqué, le corporatisme cherche l'Etat (2), chaque groupe essayant d'obtenir de l'Etat la mesure qui protégera ses intérêts particuliers en interdisant par exemple la création de nouvelles entreprises. Nous avons déjà indiqué plus haut ce qui a été fait en France pour la protection de la viticulture, du blé, de la chicorée, de la betterave, de la production du sucre, de la pêche, de la fabrication de la chaussure (3), etc... Et ces mesures ont été réalisées dans une conception étatiste : quelle extension n'auraient-elles pas prises dans une organisation corporative ? Ainsi, l'excès de libéralisme appelle le corporatisme, et le corporatisme appelle un renforcement de l'Etat. On rejoint ainsi d'autres considérations qui conduisent à penser que si l'on veut adapter à la vie économique moderne, et par là sauver de la dictature, notre régime démocratique, il faudra en venir à une augmentation des prérogatives du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif.

(1) Essais sur le corporatisme, *op. cit.*

(2) Voir travaux du Congrès des Economistes de Langue Française 1936, *op. cit.* les observations présentées par M. Rueff, page 212, et celles présentées par M. Pirou, p. 164.

(3) Voir pages 32 et suivantes.

On peut conclure de ce qui précède que si l'on peut souhaiter, sans réserves, le développement de l'organisation corporative dans le domaine de la réglementation sociale ou technique et dans le domaine juridictionnel, où elle peut rendre d'importants services, par contre le principe du corporatisme économique tendant à accorder aux groupements professionnels des pouvoirs de réglementation en matière d'échanges, de prix, de production, appelle de sérieuses réserves et nécessite en tout cas un contrôle exceptionnellement sévère de la part de l'Etat, qui devra être suffisamment puissant et organisé pour résister aux groupements.

Il est un cas, toutefois, où ces réserves disparaissent : c'est celui où, pour la sauvegarde d'intérêts permanents du pays, des mesures de restriction de la liberté économique sont jugées nécessaires : moyennant un contrôle normal de l'Etat, le corporatisme économique ne présente alors plus guère de danger et devient au contraire un *remède* contre l'Etatisme. S'il est, en effet, de toute façon nécessaire de porter des atteintes à la liberté économique, en empêchant l'abaissement des prix, en limitant le développement des entreprises, mieux vaut avoir recours au corporatisme qu'à l'Etatisme : on y retrouvera tous les avantages déjà indiqués, les organismes corporatifs devant être plus compétents, moins onéreux, plus indépendants que les organismes d'Etat. Dans ce cas, par conséquent, le corporatisme pourra s'épanouir dans tous les domaines, y compris l'économique.

Or, c'est précisément le cas de l'industrie des transports où, comme nous l'avons vu, l'interventionnisme est devenu aujourd'hui nécessaire. Il y a là pour le corporatisme un très remarquable champ d'expérience et nous allons voir dans quelle mesure la nouvelle réglementation a su utiliser la formule corporative.

Nous n'insisterons pas sur l'aspect social de la question, l'industrie des chemins de fer et des transports routiers ne se différenciant guère, de ce point de vue, des autres industries ;

même évolution marquée vers le corporatisme social avec l'application des conventions collectives, même exagération du rôle de l'Etat dans la réglementation du travail qui se trouve fixée dans ses détails par des décrets gouvernementaux.

D'autre part, rien n'a été fait dans le sens d'une décentralisation corporative, pour ce qui concerne la réglementation technique des transports. Il faut considérer à ce sujet que l'industrie des transports, que l'on doit distinguer de la construction du matériel de transport, ne présente guère, comme problèmes techniques d'ordre général, que ceux relatifs à l'adaptation des caractéristiques du matériel (vitesse, poids en ordre de marche, dimensions, etc...) aux différentes catégories de services à effectuer : or ces problèmes intéressent directement la sécurité des transports et ils ne peuvent être l'objet que d'une réglementation de l'Etat, d'autant plus que tous les transports, y compris les transports routiers, sont aujourd'hui érigés en « services publics ». C'est ainsi que les règlements d'exploitation, les horaires, etc... des chemins de fer doivent être approuvés par le Ministre. De même la réglementation de la vitesse, du poids, de la largeur des véhicules routiers a été fixée par l'Etat. Bien que cela n'ait pas été fait, il aurait cependant été possible de confier, par exception, une certaine réglementation technique à des organismes corporatifs : celle qui aurait pour objet de fixer, dans le cadre de la réglementation générale de sécurité, les conditions techniques des transports mixtes rail-route ou de certaines catégories de transports spéciaux, comme ceux d'animaux vivants, de liquides en citernes, de déménagement (1)-(2).

Restent l'aspect économique de la question (par exemple :

(1) Rappelons que ces catégories forment avec celle des services réguliers et celle des transports à la demande la classification des transports routiers qui a servi de base au contingentement provisoire du décret du 13-7-35 et qui a été conservée pour le contingentement définitif des transports à grande distance (art. 74 du décret de codification).

(2) Un décret du 1^{er} avril 1939 est intervenu pour normaliser les organes de vidange des camions citernes et des wagons citernes dans le but d'éviter des pertes de temps dans le transport des hydrocarbures : voilà une réglementation dont il aurait été préférable de confier l'élaboration à des organismes corporatifs. C'est un exemple entre mille.

consistance des services, tarifs) et l'aspect juridictionnel (par exemple : respect de la réglementation, litiges entre transporteurs) : ce sont les plus importants et nous allons nous y arrêter plus longuement, en examinant d'abord *l'ensemble* des transports ferroviaires et routiers.

Le décret-loi du 19 avril 1934 amorça l'organisation corporative des transports. Non pas parce qu'il soumit au régime de l'autorisation la création de services routiers, mais parce qu'il confia à un Comité d'experts où étaient représentés les Chemins de fer et les différentes catégories de transporteurs routiers, et à un arbitre, la préparation des ententes de coordination. Ce n'était pas du corporatisme intégral puisque la décision finale était réservée au Ministre, mais c'était cependant une amorce d'organisation corporative puisqu'en fait les ententes étaient préparées par le Comité de Coordination, et que le même Comité eut aussi à préparer la réglementation d'application de la coordination. Cette dernière réglementation compléta d'ailleurs l'organisation créée par le décret-loi du 19-4-34, en instituant les C.T.D. qui furent chargés de la préparation des ententes de coordination, de la surveillance de l'application des dispositions réglementaires, des propositions de sanctions, etc... Il a été prévu d'autre part que les fonctions d'expert au Comité de Coordination ou de délégué au C.T.D. seraient gratuites et que les frais de fonctionnement de ces organismes seraient couverts par des cotisations à la charge des différents transporteurs (1).

Il faut noter qu'au début les délibérations du Comité de Coordination devaient être prises à l'unanimité (en cas de non unanimité, l'arbitre intervenait) de même que celles des C.T.D. Mais l'avis de l'expert d'une catégorie de transports routiers, qui devait, en principe, refléter celui de la majorité des transporteurs intéressés, se trouvait engager toute la profession. C'est ainsi qu'une entente à laquelle adhérerait la majorité, pouvait être rendue obligatoire, du fait de son approbation par le

(1) Le taux des cotisations est actuellement fixé par un arrêté ministériel du 1-2-39.

Ministre, à toute la profession : le décret-loi du 19-4-34 fût le premier texte, croyons-nous, qui consacra une règle de cette nature, de caractère essentiellement corporatif.

Ultérieurement, le décret du 14-11-36 accentua l'autorité des organismes de coordination en prévoyant que leurs délibérations seraient prises à la majorité des voix, majorité relative pour le Comité de Coordination, majoré des 2/3 pour les C.T.D. (1).

Pour aboutir à une véritable organisation corporative des transports, il faudrait que les pouvoirs de réglementation ou de décision attribués au Ministre ou au Préfet, en matière d'organisation de services comme en matière de sanctions, soient *délégués* au Comité de Coordination (aujourd'hui au Conseil Supérieur des Transports) et aux C.T.D. Mais jusqu'à présent, on n'est entré dans cette voie que très timidement ; nous avons déjà indiqué les cas, assez rares, où le C.T.D. a un pouvoir de *décision* : pour certaines questions tarifaires et pour les contestations relatives à la qualification juridique d'un transport ou d'un service routier (ce dernier cas est d'ailleurs un exemple remarquable de délégation corporative d'ordre juridictionnel).

D'autre part, le décret-loi du 31-8-37 a prévu que le Ministre pouvait, dans certains cas, déléguer son pouvoir de décision au Conseil Supérieur des Transports. Cependant, d'une façon générale, les C.T.D. et le Conseil Supérieur des Transports ne sont en principe que des organismes *d'étude et de consultation*, le C.T.D. ayant en outre un rôle de *surveillance* et les pouvoirs de *décision* appartenant au Préfet ou au Ministre.

Mais il faut cependant constater que le fonctionnement du système a été tel qu'en *fait*, à l'échelon départemental le pouvoir de décision appartient bien plus aux C.T.D. qu'aux Préfets et non seulement en matière d'itinéraires et d'horaires des services de voyageurs (où, comme nous l'avons déjà remarqué, le fait que l'opposition du Préfet a pour conséquence de renvoyer l'affaire au Ministre revient à octroyer une sorte de pouvoir de

(1) Pour certaines questions, la majorité exigée a été portée aux 3/4 par le décret de codification du 12-1-39, voir page 73.

décision *de fait* au C.T.D.) mais pour toute autre question (création ou modification de service, litige entre transporteurs, sanctions contre transporteurs en infraction, etc...) à propos de laquelle la majorité requise a été atteinte : pratiquement le Préfet ne fait qu'entériner la décision du C.T.D. ou, s'il s'y oppose, saisit le Ministre des Travaux Publics. A l'échelon supérieur, on peut également considérer que pour toutes les affaires courantes qui viennent en appel des C.T.D. le Ministre ne fait qu'entériner les décisions du Conseil Supérieur des transports. De même les dispositions des ententes de coordination qui sont approuvées par le Conseil Supérieur sont généralement entérinées par le Ministre. Il n'y a qu'en matière de réglementation où il n'est pas possible de considérer qu'une délégation de fait ait été consentie par le Ministre au Conseil Supérieur, malgré le rôle important que joue cet organisme ou qu'a joué, dans le passé, le Comité de Coordination.

Notons, d'autre part, que la représentation des usagers, qui sont, en matière de transport, les « consommateurs », a été réalisée dans les C.T.D. et dans le Comité de Coordination par le décret du 14-11-36. Et cette représentation est importante (4 membres sur 11 dans les C.T.D. comme dans le Comité de Coordination) et efficace, notamment dans les C.T.D. où les représentants de l'Administration sont enclins à porter une attention particulière aux avis formulés par les Conseillers généraux. Les craintes qu'on pourrait avoir sur l'efficacité de la représentation des consommateurs au sein des organismes corporatifs ne sont donc pas fondées dans le cas présent. De même, la représentation de l'Etat est importante, sinon en nombre (2 sur 11), du moins en qualité : nous avons vu notamment que dans les C.T.D. siègent le Préfet, qui est Président de droit, et l'Ingénieur en Chef du département. Du point de vue corporatif, cette représentation est même excessive, car elle peut faire craindre une trop grande emprise de l'Administration : il aurait été suffisant qu'un seul membre de l'Administration, le Préfet, ou par délégation, l'Ingénieur en Chef, représente l'intérêt général, avec droit de veto.

D'autre part, l'institution des « Assistants Techniques » est, du point de vue corporatif, très remarquable. Ce qu'il y eut de plus intéressant, d'ailleurs, ce fut la lutte entre les conceptions étatiste et corporatiste qui se manifesta à propos de cette institution. Les Assistants Techniques furent créés par le décret du 13-7-35 : pour contrôler le respect de la réglementation des transports, les C.T.D. pouvaient désigner des personnes qui, en accompagnant les gendarmes dans leurs tournées, les aidaient à relever les infractions commises par les transporteurs. Ultérieurement, le décret-loi du 30-10-35 a prévu que les Assistants Techniques, après avoir été assermentés, pouvaient dresser eux-mêmes les procès-verbaux. Cette pratique fut vivement critiquée, surtout, croyons-nous, parce que les Assistants Techniques les plus actifs furent ceux désignés par les Grands Réseaux et qu'il paraissait choquant que les transports routiers soient surveillés par des agents de Chemin de fer. En réalité les Assistants Techniques désignés par les Réseaux avaient été mis à la disposition des C.T.D. et quiconque admet les principes corporatifs ne voit rien de choquant à ce que tous les membres de la corporation coopèrent au respect des règles acceptées par tous. Dans sa circulaire du 23-11-36, le Ministre n'en prescrivit pas moins aux Préfets, Présidents de C.T.D., de donner aux Assistants Techniques l'instruction de s'abstenir de verbaliser (1).

A la suite de cette circulaire les Assistants Techniques durent toujours se faire accompagner par les gendarmes (ce qu'antérieurement ils faisaient déjà le plus souvent, afin de pouvoir arrêter les véhicules sur la route) et s'ils rédigeaient les procès-verbaux ceux-ci étaient signés par les gendarmes. Cette situation anormale cessa à la suite de la circulaire ministérielle du 26-7-38 dans laquelle le Ministre voulant renforcer le contrôle de la réglementation, rapporta la circulaire du 23-11-36, en

(1) On remarquera que ces agents tenaient d'un décret-loi leur pouvoir de verbaliser et, que d'autre part, le Président du C.T.D. n'était pas qualifié pour donner des instructions à des agents des C.T.D.

prescrivant cependant de ne pas confier les fonctions d'Assistant Technique à des personnes faisant partie d'une entreprise de transports ferroviaires ou routiers, mais de s'adresser autant que possible aux Ingénieurs T.P.E. : c'est encore la conception étatiste. La conception corporatiste reprit le dessus avec le décret du 12-10-38 qui donna le droit, pour le Chemin de fer et pour les groupements professionnels et syndicats de transporteurs, de « désigner » des Assistants Techniques (ce qui était excessif, même du point de vue corporatif), le C.T.D. pouvant également désigner, et rémunérer, d'autres agents. Enfin, le code réglementaire maintint ces dispositions en précisant cependant que les agents désignés par le Chemin de fer et les transporteurs devront être agréés par le Préfet après avis du C.T.D. (nous aurions préféré : agréés par le C.T.D.) et les compléter en prévoyant la possibilité, pour le Ministre, de désigner comme Assistants Techniques des fonctionnaires du contrôle des transports ou même tous autres fonctionnaires : la conception consacrée par ce décret se tient donc à mi-distance de la conception corporatiste, qui a notre préférence, et de la conception étatiste.

Nous venons d'examiner ce qui a été réalisé pour une organisation corporative qu'on pourrait appeler organisation « de deuxième degré » puisqu'elle concerne l'ensemble des transports ferroviaires et routiers (1). Mais une telle organisation ne donnera de résultats satisfaisants que si chacune des grandes catégories de transports possède également son organisation corporative « de premier degré ».

Nous n'insisterons guère sur le cas des Chemins de fer qui sont, par leur nature, soumis à un contrôle très étroit de l'Etat

(1) Nous n'avons pas parlé du Comité des transports parisiens créé par le décret-loi du 12-11-38. Ce Comité qui a reçu une délégation de pouvoirs très étendue puisqu'il peut prendre ses décisions nonobstant toutes dispositions législative, réglementaire ou conventionnelle, est un très remarquable exemple de décentralisation, mais ne peut être considéré comme un organisme corporatif : parmi les 20 membres qui le composent, en effet, il n'y a que trois représentants des transporteurs, contre six élus et onze fonctionnaires. C'est en réalité un établissement public comme le dit d'ailleurs l'art. 2 du décret-loi.

et en faveur desquels une décentralisation quelque peu poussée n'est guère concevable. Cependant, les grands Réseaux d'intérêt général ont obtenu, en leur faveur, un certain nombre d'allègements du contrôle de l'Etat, dont nous avons parlé au début de cette étude (1) : on pourrait sans doute aller encore plus loin dans cette voie, d'autant plus que les Réseaux sont devenus une Société Nationale où l'Etat a la majorité des actions.

Il est, d'autre part, nécessaire que les chemins de fer réalisent les groupements nécessaires pour que leurs représentants au sein des organismes de coordination des transports puissent parler au nom de l'ensemble des Compagnies intéressées. Les grands Réseaux avaient déjà réalisé, avant la constitution de la S.N.C.F., des organismes communs de direction qui assureraient l'harmonisation nécessaire des gestions. En ce qui concerne les chemins de fer secondaires d'intérêt général (dont il n'existe que d'assez rares échantillons) leurs caractéristiques, et par suite leurs desiderata, se rapprochent beaucoup plus de ceux des chemins de fer d'intérêt local. Ils ont donc été très logiquement groupés avec les chemins de fer d'intérêt local pour la représentation aux organismes de coordination. Les chemins de fer secondaires d'intérêt général font d'ailleurs partie de l'« Union des voies ferrées et des transports automobiles » groupement de défense professionnelle qui comprend également les chemins de fer d'intérêt local, les tramways et les entreprises de transports automobiles ayant un contrat avec les collectivités. Et il existe un autre groupement de défense professionnelle ne réunissant que les chemins de fer secondaires d'intérêt général ou local et intitulé « Union technique des Chemins de fer secondaire d'intérêt général et d'intérêt local de France ».

Restent les transporteurs routiers. Malgré l'existence de nombreux syndicats, et unions de syndicats, dont la plus représentative est la Fédération Nationale des Transporteurs de France, aucune organisation réellement corporative n'existe chez ces transporteurs. Mais un grand pas va être fait avec la consti-

(1) Voir page 7.

tution de *groupements professionnels des transporteurs de marchandises à grande distance*.

Ces groupements n'ont cependant pas été institués dans le but de réaliser les conceptions corporatistes. Il suffit de se reporter au décret-loi du 31-8-37 (art. 14) qui a, le premier, prévu leur création dans le but « de surveiller l'application, par leurs membres, des tarifs obligatoires ayant fait l'objet d'une convention avec la S.N.C.F. et homologuée par le Ministre des Travaux Publics ».

Au moment de la confection de ce décret-loi, il apparaissait que l'une des réalisations les plus urgentes de la coordination marchandises était la conclusion d'ententes tarifaires entre le chemin de fer et les transporteurs routiers à grande distance. Or, ces ententes n'étaient alors pas possibles à cause du défaut d'organisation des transporteurs routiers : rien ne garantissait le respect, par tous les transporteurs intéressés, des accords de tarifs qui auraient pu être souscrits sur certaines relations. Les expériences qui avaient été faites à ce sujet avaient été décevantes : il suffisait en effet qu'un seul transporteur ne respecte pas l'accord pour que l'application de cet accord devienne impossible. La réalisation d'ententes tarifaires était donc subordonnée à une organisation suffisante des transporteurs routiers : ce fut le but de l'article 14 du décret-loi du 31-8-37.

Le code réglementaire a élargi le rôle des groupements professionnels en prévoyant (Art. 28, § 1^{er}) qu'ils seraient « appelés « à collaborer au contrôle de l'application des dispositions législatives et réglementaires sur les transports routiers de « marchandises à grande distance, et, en particulier, à surveiller l'application, par leurs membres, des tarifs visés à l'Art. « 27 », et en prévoyant (Art. 30, § 1^{er}) qu'ils seraient chargés de proposer les mesures d'organisation rationnelle des transports de marchandises à grande distance.

Mais, comme nous allons le voir, le rôle assigné à l'origine à ces groupements, la surveillance des tarifs, reste prédominant.

La réglementation de détail de ces groupements a été réalisée par un décret du 12-10-38 dont les dispositions ont été presque

intégralement reproduites dans le code réglementaire (Art. 83 et 94 et, en annexe V, les statuts-types).

Cette réglementation est très intéressante. Les groupements professionnels (G.P.R.), bien que constitués par département, formeront (c'est l'avantage de l'organisation corporative) des commissions régionales (1) et un Comité National. Les groupements sont constitués dans la forme des syndicats professionnels, mais doivent être agréés par le Ministre des Travaux Publics ; les commissions régionales sont constituées dans la forme des unions de syndicats. L'Art. 4 des statuts types du G.P.R. définit l'objet du groupement : c'est essentiellement l'élaboration des tarifs à soumettre à l'homologation du Ministre et la surveillance de l'application de ces tarifs par les membres du groupement. En cas d'infraction d'un transporteur, le G.P.R. prend lui-même des sanctions, allant de l'amende à la radiation, le transporteur pouvant faire appel au Comité National. Le G.P.R. est aussi chargé de vérifier que ses membres établissent, pour chaque voyage, une feuille de route destinée à faciliter le contrôle, non seulement des tarifs, mais aussi des transports effectués. Les infractions à cette obligation d'établir une feuille de route sont également punies de sanctions prises par le G.P.R. (amende, radiation, avec appel possible au Comité National). Mais les infractions que le G.P.R. constaterait, d'après le relevé des feuilles de route, à la charge d'un de ses membres pour ce qui concerne les autres dispositions réglementaires de la coordination, et notamment les règles du contingentement, ne sont pas sanctionnées par le G.P.R., mais seulement signalées par lui aux C.T.D. On peut le regretter : la délégation d'ordre juridictionnel que le G.P.R. a reçue ne devrait pas être destinée à faciliter seulement les ententes tarifaires, mais à assurer, d'une façon générale, le respect de toute la réglementation de coordination.

Les pouvoirs délégués aux G.P.R. sont, comme nous venons

(1) Il n'en est pas de même des organismes de coordination. Il est seulement prévu que les C.T.D. pourront tenir des réunions en commun (art. 10 du décret de codification du 12-1-39).

de le voir, essentiellement d'ordre juridictionnel ou disciplinaire. Il ne faut pas s'en étonner : la gestion économique des entreprises de transport concerne, soit les questions tarifaires, soit les questions de consistance de services. Or, dans un régime de transports contingentés, seuls les organismes de coordination — organismes corporatifs de 2^e degré — et le Ministre des Travaux Publics peuvent se prononcer sur de telles questions qui intéressent directement l'équilibre des diverses concurrences. Notons cependant que l'acceptation du groupement professionnel est requise pour toute modification du libellé d'une carte à grande distance ainsi que pour toute modification du nombre de transports exceptionnels autorisés.

Nous remarquerons encore que si le G.P.R. perçoit des cotisations pour couvrir ses frais de fonctionnement, les membres du Conseil qui dirige le groupement ne doivent recevoir aucune rémunération : nous retrouvons l'avantage des organismes corporatifs, moins onéreux que les organismes administratifs. Les frais de fonctionnement des Commissions Régionales et du Comité National sont couverts par les pénalités statutaires perçues par les G.P.R. ; bien que l'arrêté ministériel qui doit régler le fonctionnement de ces organismes ne soit pas encore paru, on peut penser que les représentants qui en feront partie exerceront leurs fonctions gratuitement.

En ce qui concerne le contrôle exercé par l'Etat, il est sévèrement organisé, ce qui se justifie en principe puisqu'il s'agit de surveiller des services publics strictement contingentés pour la protection du chemin de fer. Le service de contrôle économique et de la coordination au Ministère des Travaux Publics peut donc faire toute enquête et vérification comptable qu'il juge nécessaires, et en cas d'insuffisance de contrôle exercé par le groupement sur ses membres, des sanctions peuvent être prises par le Ministre (pénalités, suppression d'exemption de taxes, retrait de l'agrément) vis-à-vis du groupement responsable. Souhaitons cependant que ce contrôle de l'Administration ne soit pas trop lourd et soit en tout cas allégé au fur et à mesure que les groupements prendront de la maturité.

La réglementation des groupements professionnels des transporteurs de marchandises à grande distance, que nous venons d'analyser, présente une anomalie, du point de vue corporatif : c'est que ces groupements, bien qu'ouverts à tout transporteur à grande distance, ne sont pas obligatoires. Il aurait été cependant extrêmement utile, notamment pour la réalisation des ententes tarifaires rail-route, que le contrôle des groupements professionnels s'étende à toute la profession. Il est vrai que certaines dispositions ont été prévues pour inciter les transporteurs à s'y affilier. C'est ainsi que les membres des groupements professionnels bénéficieront de réductions de taxes (1). D'autre part, parmi les conditions auxquelles est subordonnée la modification des cartes de transports, figure l'adhésion à un groupement professionnel (2). Mais ces dispositions ne seront peut-être pas suffisantes. On aurait pu au moins préciser que le bénéfice des tarifs spéciaux, inférieurs au tarif général (3), que les groupements professionnels peuvent faire homologuer par le Ministre, serait refusé aux transporteurs ne faisant pas partie des groupements : ce bénéfice leur a été au contraire accordé (4).

En dehors des transporteurs à grande distance, les nouveaux textes ont prévu (sans les réglementer en détail) la création d' « associations professionnelles » agréées par le Ministre des Travaux Publics : pour les transporteurs à petite distance, dans le but de collaborer au « contrôle des dispositions législatives et réglementaires » (5), pour les commissionnaires de transports (y compris les groupeurs par fer ou par route), dans le même but (6), et pour les taxis collectifs, dans le but de recevoir l'autorisation ministérielle d'exploitation des services (7).

(1) Pour les transports sortant du département du centre d'exploitation et des départements limitrophes les taxes spéciales frappant les transports publics sont réduites de moitié pour les membres des groupements professionnels.

(2) Art. 76 du Code réglementaire.

(3) Art. 77-78 du Code réglementaire.

(4) Art. 95 du Code réglementaire.

(5) Art. 72 du Code réglementaire.

(6) Art. 120 du Code réglementaire.

(7) Art. 17 du Code législatif et art. 48 du Code réglementaire.

La nouvelle réglementation des transports constitue donc un essai assez remarquable d'organisation corporative. Si l'on voulait cependant aboutir à un système corporatif complet (1) présentant tous les avantages que nous avons indiqués plus haut, les mesures suivantes devraient être prises :

1° Création pour les transports routiers d'une organisation corporative complète de 1^{er} degré. Dans ce but des groupements professionnels analogues à ceux créés pour les transporteurs à grande distance devraient être créés pour toutes les autres catégories de transporteurs. Tous ces groupements devraient être obligatoires ; ils devraient être régionaux et non départementaux (ce qui éviterait les commissions régionales). Et pour chaque catégorie de transports existerait au-dessus des groupements professionnels, un Comité National chargé de trancher les contestations d'ordre professionnel surgissant entre les groupements et les transporteurs. Les pouvoirs d'ordre juridictionnel et disciplinaire que recevraient les groupements professionnels devraient s'appliquer au respect de tout la réglementation. Chaque groupement professionnel se constituerait en organisme mixte, avec des représentants des syndicats ouvriers, pour la passation des conventions collectives suivant un type établi par le Comité National dont dépendrait le groupement et dans le cadre général de la réglementation d'Etat.

Enfin, chaque Comité National pourrait recevoir certains pouvoirs de réglementation technique, notamment pour les transports spécialisés, dans le cadre d'une réglementation d'Etat qui conserverait toutes les questions relatives à la sécurité des transports.

2° L'organisation corporative de 2^e degré, s'appliquant à l'ensemble des transports (par route, par fer, par canaux, par mer, par air) comprendrait, pour la partie rail-route, la seule qui nous intéresse dans cette étude, des comités techniques du type actuel qui devraient être régionaux et non départementaux, et,

(1) Nous insisterons surtout sur l'aspect économique et juridictionnel de la question. Voir pages 256 et 257.

comme organisme national, dirigeant l'ensemble des transports, le Conseil Supérieur des Transports (1).

Les Comités Techniques devraient recevoir *en droit* (et non pas seulement en fait comme c'est actuellement le cas plus fréquent) des pouvoirs de décision étendus soit d'ordre économique : délivrance des autorisations, consistance des services, horaires, itinéraires, tarifs, etc..., soit d'ordre juridictionnel : règlement de litiges entre transporteurs, qu'il s'agisse d'inobservation de la réglementation et du non-respect d'ententes de trafic ou de tarifs, application de sanctions administratives ou même pénales, etc... Leur composition actuelle serait conservée en ce qui concerne la représentation des transporteurs et des usagers, mais la représentation de l'Etat pourrait être réduite à un membre. Le représentant de l'Etat aurait, au nom de l'intérêt général, un droit de veto qui ferait renvoyer l'affaire au Conseil Supérieur des Transports (2).

Les agents spécialisés (Assistants Techniques) chargés de contrôler les infractions seraient exclusivement des agents corporatifs, et non des fonctionnaires : ils devraient tous être agréés par les C.T.D. et rétribués soit par le C.T.D., soit par le groupement professionnel ou le chemin de fer (comme c'est actuellement le cas pour les Assistants Techniques autres que les fonctionnaires désignés par le Ministre). Cette police corporative se substituerait à la police d'Etat pour assurer l'« ordre corporatif ».

Le Conseil Supérieur des Transports recevrait un pouvoir réglementaire assez étendu (d'ordre économique, accessoirement technique) — les grands principes de la réglementation des transports et les règlements relatifs à la sécurité étant seuls l'objet de décrets gouvernementaux. Il serait possible de lui

(1) Cet organisme a déjà intégré tous les Comités de Coordination : rail-route, rail-eau, fer-air-mer.

(2) Voir ci-dessus page 255.

Voir actuellement le veto du Préfet pour les questions d'itinéraires et d'horaires.

déléguer toutes les homologations de tarifs ferroviaires (1) ou routiers, sauf veto du Ministre. C'est également lui, qui, avec l'aide des C.T.D., serait chargé (comme actuellement pour la coordination voyageurs) de toute la partie constructive de la coordination rail-route voyageurs ou marchandises (réalisation des plans, ententes tarifaires), le Ministre se réservant le droit d'approbation. Il réglerait enfin de sa propre autorité toutes les questions venant en appel des Comités Techniques, sauf veto du Ministre (2).

La réalisation d'une telle organisation nécessiterait évidemment une évolution assez importante des idées actuelles. Mais si l'on croit, comme nous, aux bienfaits du corporatisme dans le cas d'industries où des restrictions de la liberté économique sont jugées nécessaires pour la sauvegarde d'intérêts permanents du pays, on peut penser que c'est dans le domaine des transports, où d'importantes réalisations corporatives ont déjà la consécration de l'expérience, que l'on pourra appliquer jusqu'au bout et avec le plus de chances de succès les principes du corporatisme.

(1) Le Conseil Supérieur des Transports a intégré l'ancien Conseil Supérieur des Chemins de fer et joue donc le rôle consultatif que jouait cet organisme en matière d'homologation de tarifs.

(2) L'art. 44 du décret-loi du 31-8-37 ouvre la voie à une délégation des pouvoirs du Ministre au Conseil Supérieur des Transports.

CONCLUSIONS

Ce n'est pas dans le but de remédier à un excès de concurrence entre transports routiers, à une situation « anarchique » de ces transports, qu'un grand nombre de limitations leur ont été imposées : ces limitations ne peuvent donc être assimilées à la série de mesures, extrêmement critiquables d'ailleurs, qui ont été prises récemment en France, à l'exemple des « codes » industriels américains, pour limiter le développement de telle ou telle branche de la production ou du commerce. Elles ne se justifient pas non plus par la sauvegarde du domaine public routier, comme on a pu le dire. L'« intérêt permanent » du pays qui les justifie est, en réalité, la nécessité de protéger l'exploitation de notre réseau de chemin de fer ; les déficits annuels de cette exploitation ont atteint ces dernières années de tels chiffres que si la situation n'était pas rétablie, on se trouverait contraint de choisir entre les deux termes, également inadmissibles, de l'alternative suivante : se résoudre à des faillites périodiques de l'Etat, ou réduire considérablement le rôle actuellement dévolu au Chemin de fer.

La concurrence de l'automobile, qui a pris depuis la guerre un développement extraordinaire, est en effet une cause importante du déficit ferroviaire. Il ne s'agit pas de savoir si depuis son apparition les transports automobiles ont enlevé plus de trafic au Chemin de fer qu'ils ne lui en ont amené. Le fait indiscutable est qu'après avoir créé de nouveaux courants d'échange en liaison avec le fer, ils se sont ensuite attaqués au champ d'action même du chemin de fer et que ce sont les transports concurrents ainsi créés qu'il a paru nécessaire de limiter puis

de réduire. Et la concurrence automobile n'a pas fait qu'enlever du trafic au chemin de fer, elle l'a obligé à effectuer, pour la conservation de son trafic, des nombreux abaissements tarifaires qui ont entraîné une nouvelle perte, très importante, de recettes.

Si les nombreuses restrictions apportées à la liberté des transports par route, aussi bien publics que privés, ne doivent pas léser les entreprises routières qui trouveront une large compensation de la limitation de leur activité dans une sensible diminution de la concurrence, elles entraîneront un certain nombre d'inconvénients pour la collectivité : suppressions de commodités, perte de recettes fiscales, diminution du mouvement d'affaires occasionné par les transports routiers, majorations de tarifs qui suivront la création de quasi-monopoles. Mais un examen objectif de la portée réelle de ces divers inconvénients montre qu'ils ne peuvent être comparés aux avantages que retirera la collectivité du rétablissement de l'équilibre budgétaire. Pour parer aux dangers des quasi-monopoles, du reste, les services routiers publics ont été soumis à une réglementation de « service public » qui, malgré quelques lacunes, est dans l'ensemble satisfaisante : cette réglementation comporte un contrôle sévère des services et donne aux usagers de multiples garanties (assurance, sécurité, régularité, continuité, etc...).

Si les mesures nécessaires avaient été prises à temps, avant le développement intense de la concurrence automobile survenu de 1924 à 1934, il aurait été possible de laisser s'épanouir les transports non concurrents du rail et de ne soumettre au régime de l'autorisation que les transports concurrents. Lorsqu'on s'est décidé en 1934 à donner un coup de frein brutal au développement des transports routiers, la situation était devenue si complexe qu'il n'a pas été possible de distinguer les transports concurrents des transports non concurrents ; les mesures de contingentement « provisoire » ont donc dû viser tous les transports publics, le relâchement de ces mesures pour les transports non concurrents ne devant intervenir qu'après la réalisation des plans de coordination.

Le régime du contingentement provisoire sous lequel ont vécu les transports routiers depuis le 21-4-34 jusqu'en 1938/1939 a reposé essentiellement sur l'interdiction de créer des services de transports publics sans autorisation spéciale, les services existant au 21-4-34 recevant une autorisation « de droit ». Les textes réglementaires présentant de nombreuses lacunes sur la portée de cette interdiction, la jurisprudence (et notamment celle de la Cour de Cassation) a donné à ce sujet de nombreuses et fort utiles précisions, en rangeant notamment dans la catégorie des transports publics les transports de marchandises « à la demande », en indiquant qu'un transport isolé suffit à constituer un « service », et surtout en assimilant à un service « nouveau » toute intensification ou modification de l'un des éléments caractéristiques d'un service.

Le contingentement provisoire, qui fut réalisé sous la forme des listes de recensement des C.T.D. pour les services voyageurs, et sous la forme des cartes provisoires pour les véhicules affectés au service marchandises, a eu pour résultat de stabiliser la concurrence routière, tout au moins en ce qui concerne la répartition du trafic. Ce résultat est difficile à discerner dans les statistiques du trafic ferroviaire, de multiples causes agissant sur ce trafic. Il peut cependant se percevoir dans la comparaison de l'indice du trafic ferroviaire et de l'indice de la production industrielle ; si cette comparaison fait ressortir une diminution relative de l'indice du trafic ferroviaire qui s'est progressivement accentuée de 1924 à 1930, une certaine stabilisation est apparue depuis cette date (1). On peut penser qu'à défaut du contingentement réalisé en 1934, une nouvelle amputation du trafic du rail aurait été réalisée au profit de la route.

La stabilisation de la concurrence automobile peut également se percevoir dans la statistique du nombre de camions en circulation :

1933	458.121
1934	458.942

(1) Voir les chiffres indiqués page 45, renvoi 2.

1935	457.817
1936	456.810
1937	451.151 (1)

Il n'existe pas de statistique pour les autocars, mais en ce qui concerne les services réguliers qui sont les plus importants des services voyageurs, le strict contingentement qui a été réalisé a d'une façon évidente stabilisé la concurrence (2). Par contre, la concurrence de la voiture de tourisme ne cesse d'aggraver la perte de trafic voyageurs subie par le chemin de fer (3).

Le contingentement provisoire, strictement réalisé dans l'ensemble, présenta cependant quelques fissures. Les services effectués en autocars indivisiblement loués à des groupements ou sociétés échappèrent au contingentement, ayant été rangés dans la catégorie des transports privés. Le contingentement en zones et relations des services publics de marchandises « à la demande » fut très gravement compromis par une circulaire du Comité de Coordination autorisant les services exceptionnels. Le contingentement des transports publics de marchandises entraîna des fuites de trafic vers les transports privés insuffisamment réglementés. Enfin, ce contingentement n'empêcha pas la lutte tarifaire de se poursuivre entre le rail et la route ainsi qu'en témoignent les nombreux abaissements de tarifs que les Réseaux ont dû encore réaliser après 1934 et qui se sont traduits par de nouveaux fléchissements de leur recette moyenne par tonne kilométrique (4).

En dehors des questions tarifaires, on peut considérer que les différentes fissures du contingentement provisoire ont été très heureusement colmatées par les textes les plus récents. C'est

(1) Statistique de l'Argus Automobile.

(2) Si le décret-loi du 19-4-34 n'avait pas paru, les Réseaux créés par certaines Sociétés filiales d'industries automobiles se seraient certainement développés de la façon la plus dangereuse pour le trafic ferroviaire : on aurait vu se créer, à l'instar de la ligne Paris-Lille, des lignes routières Paris-Lyon, Paris-Strasbourg, etc...

(3) Voir la variation de l'« indice ajusté » des recettes voyageurs publié dans l'étude, déjà citée, de MM. Sauvy et Depoid, *Bulletin de la Statistique Générale de la France*, Janvier-Mars 1939.

(4) Voir les chiffres indiqués page 51, renvoi 1.

ainsi que la définition des transports privés de voyageurs devient beaucoup plus limitative : sont désormais publics les transports effectués par des groupements dans des véhicules pris en location. Les transports exceptionnels de marchandises « à la demande » restent autorisés, mais leur nombre est contingenté. Les professions d'affréteurs, de groupeurs ou de loueurs sont désormais soumises au régime de l'autorisation et les transports privés de marchandises deviennent plus strictement limités, les camions de fort tonnage étant contingentés : la réglementation de ces transports reste cependant assez modérée pour ne pas compromettre notre construction automobile qui, la voiture de tourisme mise à part, trouve son principal débouché dans les transports privés de marchandises à moyenne et petite distances.

En même temps, certaines mesures complémentaires ont été prises pour frapper indirectement les transports les plus concurrents du chemin de fer : création de taxes spéciales sur les transports publics et privés, aggravation de la réglementation relative à la vitesse des véhicules.

Quant au problème de coordination tarifaire, on a pensé le résoudre par des règles de prix minimum imposées aux services de voyageurs maintenus en concurrence avec le rail et aux services de marchandises à grande distance. Les règles que doivent appliquer les transports de voyageurs conduisent bien à une quasi-parité avec le chemin de fer qui bénéficiera donc d'une protection assez efficace ; du reste l'importance de ces règles se trouve très atténuée du fait que leur application va coïncider avec l'application des plans de transports en vertu desquels les services routiers les plus concurrents du rail doivent disparaître. Par contre, les obligations tarifaires imposées aux services routiers à grande distance se trouvent précéder toute application de plans de transports et elles ne conduiront pas à la parité entre le rail et la route, mais permettront aux transports routiers de profiter d'une marge appréciable vis-à-vis des tarifs du chemin de fer. Elles agiront donc à contresens puisqu'elles consolideront, avant tout échange de service, l'activité des trans-

ports les plus concurrents du rail : de telles règles auraient dû suivre, et non précéder, les transformations de services routiers auxquelles il faudra bien venir pour donner une solution à la coordination marchandises.

Le contingentement provisoire n'a eu pour but que de stabiliser la concurrence : la véritable coordination devait venir ensuite et amener pour le chemin de fer, non plus une stabilisation de ses pertes, mais des économies et des récupérations de recettes par la fermeture des services ferroviaires les plus déficitaires, par la transformation des services routiers concurrents en services non-concurrents exécutés ou non en remplacement du fer, et par un assouplissement du contingentement de ces derniers services.

Cette coordination est sur le point d'être entièrement réalisée pour les services de voyageurs : la presque totalité des plans de transports seront en application cette année (1). Du système définitif qui résultera de ces plans, on peut seulement regretter, d'une part son formalisme exagéré, chaque service devant être titulaire d'une autorisation et d'un cahier des charges spécial, — d'autre part les atténuations, un peu excessives et onéreuses pour le chemin de fer, qu'il a fallu apporter aux dispositions primitivement envisagées, pour faire accepter plus facilement les plans de transports par les usagers (adoucissement des règles tarifaires imposées aux services routiers maintenus en concurrence avec le rail, application aux services de remplacement de trains de tarifs analogues à ceux du fer et de la garantie de la S.N.C.F.).

Si la coordination voyageurs est à peu près résolue, il est loin d'en être de même de la coordination marchandises. Nous avons vu que les règles de « parité tarifaire » n'ont pas fait avancer la solution. Il en est de même des règles de contingentement.

(1) Le bénéfice pour le chemin de fer sera de l'ordre de 1/2 milliard. Il faut indiquer que dans la Région Parisienne le problème est loin d'être résolu : aucune coordination n'a encore vu le jour. La création de Comités de Transports parisiens fait cependant espérer un aboutissement plus rapide.

« définitif » qui se sont substituées récemment à celle du contingentement provisoire (les cartes provisoires étant remplacées par les cartes de petite ou de grande distances).

Si l'aggravation du contingentement à grande distance, qui s'appliquera désormais aux natures de marchandises et, progressivement, au tonnage-kilométrique, est une mesure parfaitement logique, on ne peut, par contre, s'expliquer la liberté excessive dont vont désormais bénéficier les transports à petite distance. Certes le régime de simple déclaration accordé, sous certaines précautions, aux camionnages rural et urbain était souhaitable au point de vue de l'intérêt général et ne peut donc être critiqué. Il n'en est pas de même de la définition de la zone de « petite distance » à l'intérieur de laquelle ne subsistera qu'un contingentement de tonnage. Cette définition laisse supposer que des transports ne dépassant pas les limites des deux départements limitrophes ne concurrencent pas le chemin de fer ; c'est là une conception certainement erronée, que l'on retrouve d'ailleurs dans d'autres parties de la réglementation (régime fiscal, réglementation du carnet de bord). Bien que l'extension de l'activité des transporteurs à petite distance ait été subordonnée aux clauses d'« interdiction de concurrence nouvelle » au chemin de fer et de « préférence » réservée à ce mode de transport pour les trafics « massifs », on peut craindre que cette extension entraîne de nouvelles pertes pour le chemin de fer et compromette donc les futurs échanges de services en diminuant les « compensations » à petite distance que le rail pourra offrir aux transporteurs à grande distance. De même que les règles de tarifs minima, le relâchement du contingentement à petite distance aurait dû, non pas précéder, mais suivre la réalisation des échanges de services, sous réserve encore de protéger les services de remplacement du fer.

C'est également pour éviter de réaliser ces difficiles échanges de services que l'on a cherché à atteindre plus ou moins directement les transporteurs à grande distance, en dehors du principe des ententes et des compensations équitables. Les textes les plus récents ne traitent que sommairement la question des

échanges de services et ne prévoient pas leur réalisation par voie d'ententes. Il semble que les pouvoirs publics ont espéré voir se réaliser une « répartition rationnelle » du trafic par l'effet des règles tarifaires : comme nous l'avons déjà dit, cet espoir ne pourra qu'être déçu. Une répartition du trafic faite d'autorité, sans attribution de compensations, léserait d'ailleurs beaucoup d'entreprises ; une telle conception néglige les droits de propriété commerciale des transporteurs routiers, de la même façon que certaines dispositions sur le rachat des entreprises (qui aboutiraient, si elles étaient appliquées, à une expropriation partielle sans indemnisation), de même encore que le caractère excessif de la réglementation de la vitesse des camions.

Nous croyons que toutes les tentatives qui ont été faites pour réaliser la suppression des services de marchandises concurrents du rail en violation des droits de propriété commerciale des entreprises, — droits dont le respect est indispensable à la vie économique — sont vouées à l'échec. Il faudra se décider à aborder le problème de front et à réaliser la déflation des transports routiers à grande distance, soit en les transformant en services mixtes par utilisation d'engins rail-route soit en les compensant par des services à petite distance effectués ou non en remplacement du chemin de fer (services de colis de détail, de certaines charges complètes, etc...) (1). Si des opérations de ce genre n'ont pas jusqu'à présent dépassé le cadre expérimental, c'est qu'elles n'étaient que fragmentaires : des opérations fragmentaires ne peuvent réussir qu'exceptionnellement car les entreprises transformées ne sont pas assurées, lorsque joue encore la concurrence, de conserver leur nouvelle activité, et, d'autre part, le chemin de fer ne peut leur accorder d'avantages sans léser les entreprises qui lui sont toujours restées fidèles. Seules des ententes qui seront rendues obligatoires pour tous les transporteurs intéressés à un même trafic et qui assureront entre les transporteurs l'égalité de traitement, pourront résoudre

(1) Ce sont d'ailleurs les moyens envisagés par les premiers réalisateurs de la coordination, et notamment par M. Dautry.

dre le problème. Il faut souhaiter que les pouvoirs publics donnent l'impulsion nécessaire à la réalisation de telles ententes et fassent preuve de l'autorité voulue pour imposer, s'il le faut, des solutions équitables.

Souhaitons également que l'action des pouvoirs publics s'applique à poursuivre la réalisation, actuellement en bonne voie, d'une organisation des transports réellement corporative et par suite plus décentralisée, moins onéreuse, plus indépendante, plus souple qu'une organisation étatiste. Pour l'organisation des transports, en effet, le corporatisme n'aura pas seulement les avantages qu'il présente habituellement pour les questions sociales, techniques et dans le domaine juridictionnel, mais il sera également avantageux dans l'ordre économique ; nous avons vu qu'en matière de transports routiers des mesures de restriction de la liberté économique étaient devenues de toute façon nécessaires et que, dans ces conditions, le corporatisme économique, au lieu d'être un danger, devenait un remède contre les vices de l'étatisme.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — LE NOUVEAU STATUT DES TRANSPORTS ROUTIERS ET LA COORDINATION RAIL-ROUTE	5
CHAPITRE I. — CHRONOLOGIE DES TEXTES QUI ONT PROGRESSIVEMENT CONSTITUÉ LE NOUVEAU STATUT DES TRANSPORTS ROUTIERS	9
CHAPITRE II. — COMMENT SE JUSTIFIENT LES LIMITATIONS APPORTÉES AUX TRANSPORTS ROUTIERS	21
— L'intervention de l'Etat et la notion d'intérêt permanent de la Nation	21
1° La limitation du développement des transports publics envisagée comme un remède à un excès de concurrence entre les transporteurs routiers	30
2° La limitation du développement des transports publics envisagée comme une sauvegarde du domaine public routier	35
— La véritable justification des mesures prises pour limiter le développement des transports routiers : la concurrence que ces transports font au chemin de fer	39
A) La concurrence automobile est l'un des maux dont souffrent les chemins de fer. C'est une cause importante de leur déficit	43
B) La solution des échanges de services ou des ententes tarifaires entre le rail et la route était insuffisante : il fallait une limitation générale du développement des transports routiers. Et cette limitation entraînait la transformation en « services publics » des transports routiers publics	53
C) Les pertes qu'entraînent, pour la collectivité, la limitation des transports routiers sont très inférieures aux gains..	56
CHAPITRE III. — LES ORGANISMES CHARGÉS DE LA RÉALISATION DE LA COORDINATION RAIL-ROUTE ET DE L'APPLICATION DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS ROUTIERS	70
— Le Comité de Coordination	70
— Les Comités Techniques Départementaux	72
CHAPITRE IV. — LES LIMITATIONS APPORTÉES AUX TRANSPORTS ROUTIERS PUBLICS : LE CONTINGENTEMENT	80
I. — Définition des « transports publics » soumis au contingentement	82
A) <i>Transports de voyageurs</i>	82
1° Quels sont les transports publics de voyageurs ?...	86

2° Quels sont, parmi les transports publics de voyageurs, ceux qui ne sont pas soumis à la coordination ?	91
3° Quels sont, parmi les transports publics de voyageurs soumis à la coordination, ceux qui, rentrant dans la catégorie des « services exceptionnels » bénéficient d'un régime privilégié ne comportant pas de contingentement ?	93
B) <i>Transports de marchandises</i>	96
1° Quels sont les transports publics de marchandises ?	
2° Quels sont, parmi les transports publics de marchandises, ceux qui ne sont pas soumis à la coordination ?	107
3° Quels sont, parmi les transports publics de marchandises soumis à la coordination, ceux qui, rentrant dans la catégorie des transports de camionnage rural et de camionnage urbain, bénéficient d'un régime privilégié ne comportant pas de contingentement ?	108
II. — Définition des « services » de transports publics soumis au contingentement	112
III. — Définition de la « création » de service de transports publics	117
A) La définition de la « création » de service pendant la phase du contingentement provisoire	120
a) Transport de voyageurs	123
b) Transports de marchandises	127
B) La définition de la « création » de service pendant la phase du contingentement définitif	138
a) Transports de voyageurs	140
b) Transports de marchandises	143
— Sous quelles conditions une activité peut-elle être considérée comme antérieure au 21-4-34 ?	154
— D'autre part, sur quelle période de référence faut-il se baser pour déterminer l'activité de l'entreprise ?	158
<i>Le contingentement envisagé comme déflation</i>	159
— Procédés qui tendent à réaliser la déflation et qui doivent être rejetés	159
1° Augmentation de la concurrence faite à la route par les services ferroviaires non contingentés	160
2° Rachat de services routiers dans les conditions prévues à l'art 38 du Code législatif	162
3° Abandon du principe des ententes et des compensations équitables pour la réalisation de la coordination	165
— Procédés normaux pour réaliser la déflation	168
1° Réglementation de la cession de fonds de commerce des transports routiers	168
2° Réglementation des interruptions de services	171
A) Services de voyageurs	172
B) Services de marchandises	174
a) Interruption totale	175
b) Interruption partielle	176
CHAPITRE V. — LES CLAUSES TARIFAIRES IMPOSÉES AUX TRANSPORTS ROUTIERS PUBLICS MAINTENUS EN CONCURRENCE AVEC LE RAIL	181

A) Clauses tarifaires imposées aux services routiers de voyageurs concurrençant le chemin de fer	182
B) Clauses tarifaires imposées aux services routiers de marchandises à grande distance	187
CHAPITRE VI. — LES OBLIGATIONS NOUVELLES DE « SERVICE PUBLIC » IMPOSÉES AUX TRANSPORTS PUBLICS	191
A) Transports publics de voyageurs	192
B) Transports publics de marchandises	201
CHAPITRE VIII. — LES LIMITATIONS APPORTÉES A CERTAINES ACTIVITÉS SE RATTACHANT AUX TRANSPORTS PUBLICS DE MARCHANDISES (affréteurs, groupeurs, loueurs) ET LES LIMITATIONS APPORTÉES AUX TRANSPORTS PRIVÉS DE MARCHANDISES	208
— Comment se justifient ces nouvelles limitations.....	208
— Réglementation des affréteurs et groupeurs.....	211
— Réglementation des camions donnés en location	214
— Réglementation des transports privés	217
CHAPITRE VIII. — LES SANCTIONS PRÉVUES POUR ASSURER LE RESPECT PAR LES TRANSPORTEURS ROUTIERS, DE LA RÉGLEMENTATION DE COORDINATION RAIL-ROUTE	223
— Comment fut progressivement accentuée la répression des infractions	223
— Les sanctions pénales	227
— Les sanctions administratives	228
— Moyens de contrôle et de surveillance. Assistants techniques	231
CHAPITRE IX. — SUR CERTAINES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES NOUVELLES TENDANT A AGGRAVER LE PRIX DE REVIENT DES TRANSPORTS ROUTIERS	237
— Nouveau régime fiscal	237
— Nouvelle réglementation du travail	245
— Nouvelle réglementation du poids, des dimensions et de la vitesse des véhicules	246
CHAPITRE X. — LE NOUVEAU STATUT ROUTIER ET L'ORGANISATION CORPORATIVE DES TRANSPORTS	250
— Ce qu'on peut espérer du « corporatisme » moderne....	250
— Dans quelle mesure la nouvelle réglementation des transports a su utiliser la formule corporative	256
— Ce que pourrait être une organisation corporative complète des transports	268
CONCLUSIONS	271

Achevé d'imprimer par la
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
le 30 Mai 1939
3, Rue Soufflot — Paris

